



Riitta-Liisa Kokko
Pirjo-Liisa Kotiranta
(toim.)

Työllisyys, terveys ja hyvinvointi

Paltamon työllistämismallin arviointitutkimus 2009–2013

I osaraportti 2.6.2010

© Kirjoittajat ja THL

Yliopistopaino
Helsinki 2010

Lukijalle

Paltamon kunnassa kokeillaan uutta työllistämismallia, jossa pyritään työllistämään kaikki kunnan työttömät työnhakijat. Vuonna 2009 käynnistynyt kokeiluhanke toteutetaan Paltamon työvoimayhdistys ry:n ja Länsi-Kainuun työ- ja elinkeinotoimiston yhteistyönä. Välityömarkkinoille sijoittuvan työllistämismallin perusajatuksena on käyttää työttömiin kohdistuva passiivinen toimeentuloturva työttömien työllistämiseen palkkatyöhön ja muuhun aktivointiin. Mallissa työnhakijat palkataan Työvoimayhdistyksen ylläpitämään Työvoimataloon ja etsitään työllistymispolkuja avoimille työmarkkinoille. Työllistymisen kannustimina käytetään työsuhdetta ja sen mukanaan tuomia etuja, kuten palkkaa, eläkekertymää ja työterveyshuoltoa. Malli poikkeaa aiemmista työllistämishankkeista siten, että kokeilun piiriin tuleville työttömille ei tarvitse enää maksaa työttömyyspäivärahaa, asumistukea eikä toimeentulotukea. Uutta on myös se, että mallin piiriin on tarkoitus koota kaikki Paltamon työttömät. Malli merkitsee kokonaan uudenlaista toimintatapaa työttömyyden hoitamisessa.

Paltamon hankkeessa korostuvat sosiaali- ja terveystaloudelliset tavoitteet. Terveiden ja hyvinvoinnin tasoon sekä niiden jakautumiseen väestössä vaikuttavat kaikki yhteiskuntapolitiikan sektorit. EU-puheenjohtajuuskaudellaan Suomi tähdensi *Terveys kaikissa politiikoissa* -otsikon alla tarvetta ottaa terveysnäkökohdat huomioon valmisteltaessa päätöksiä eri hallinnonaloilla. Koska hyvinvoinnin ja terveyden tasoon sekä väestöryhmien välisiin eroihin vaikuttavat suurella määrällä muiden kuin terveys- ja hyvinvointisektorien toimet, on tärkeää hakea ja kehittää sellaisia yhteiskuntapolitiikan eri lohkojen hankkeita ja rakenteita, jotka samanaikaisesti edistävät sekä asianomaisen hallinnonalan omia keskeisiä tavoitteita että väestön terveyttä ja hyvinvointia ja niiden oikeudenmukaista jakautumista.

Työllisyys, terveys ja hyvinvointi kytkeytyvät tiiviisti toisiinsa. Terveysongelmista, työttömyydestä ja syrjäytymisestä koituu kustannuksia palvelujen ja etuuksien muodossa. Työllistymisen lisäämiseen fyysistä, psyykkistä, sosiaalista ja taloudellista hyvinvointia. Työttömyyttä vähentävillä ratkaisulla on siten vaikutuksia yksilöihin, palvelujen käyttöön ja julkistalouteen. Paltamon työllistämismallin tavoitteena on auttaa Paltamon Työvoimatalon työntekijöitä parantamaan elämänlaatuaan ja työkykyään, kehittämään työvalmiuksiaan ja hakeutumaan avoimille työmarkkinoille. Mallin odotetaan tuottavan huomattavia kustannussäästöjä ja pienentävän Kainuun maakunta-kuntayhtymän sosiaali- ja terveystaloudellisia menoja.

Paltamon työllistämismalli on mittava valtiontalouden investointi. Kokeilun tarkoituksena on hyödyttää Paltamon ja Kainuun lisäksi Suomen muita kuntia. Tämän vuoksi täystyöllisyyskokeilusta tarvitaan luotettavaa ja kattavaa tutkimustietoa, jonka avulla voidaan arvioida mallin kannattavuutta ja yleistettävyyttä. Jos mallin tulokset ovat hyviä, sitä on aiheellista soveltaa maan muillakin alueilla. Paltamon työllistämismallin arviointia varten käynnistettiin laaja tutkimusyhteistyö, jossa ovat mukana Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Kansaneläkelaitos, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Lapin ja Helsingin yliopistot, Työterveyslaitos, Kuntoutussäätiö ja valtiotieteiden tohtori Jouko Kajanoja tutkimusryhmineen. Tutkimuskokonaisuus tuottaa tietoa työllistämismallin vaikutuksista yksilö-, viranomaisyhteistyö- ja kuntatasoilla. Tutkimuskokonaisuuteen kuuluu kymmenen osatutkimusta: terveys- ja hyvinvointivaikutusten, kuntoutusvaikutusten, nuorten työllistymisen, yli 50-vuotiaiden työllistymisen, kokemuksellisen hyvinvoinnin, toimeentulo- ja kannustavuusvaikutusten sekä taloudellisen vaikuttavuuden arviointi. Lisäksi tutkimukseen kuuluvat Paltamo-mallin prosessiarviointi ja Työvoimatalon itsearviointi. Tutkimusyhteistyössä tullaan myös kehittämään työllistämishankkeiden vaikutusten arvioinnin perusmalli.

Tässä ensimmäisessä osaraportissa tarkastellaan Paltamon työllistämismallin työvoima-, sosiaali- ja terveystaloudellista taustaa ja esitellään mallin valmisteluvaiheet ja nykytilanne. Lisäksi raportissa esitetään arviointitutkimuksen tavoitteet ja toteutussuunnitelmat.

Helsingissä 19.5.2010

Seppo Koskinen
Osastojohtaja

Eila Linnanmäki
Yksikön päällikkö

Tiivistelmä

Riitta-Liisa Kokko, Pirjo-Liisa Kotiranta (toim.). Työllisyys, terveys ja hyvinvointi. Paltamon työllistämismallin arviointitutkimus 2009–2013. I osaraportti 2.6.2010. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Avauksia 17/2010. 100 sivua. Helsinki 2010.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Kansaneläkelaitos, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Lapin yliopisto sekä sosiaalipolitiikan dosentti Jouko Kajanoja tutkimusryhmineen toteuttavat tutkimuskokonaisuuden, joka keskittyy Paltamossa toteutettavan täystyöllistymisen aikaansaamien muutosten seurantaan vuosina 2009–2013. Tutkimus on väestötasoinen seurantatutkimus, jossa käytetään useita tutkimusmenetelmiä ja -aineistoja sekä yhdistetään tietorekisterejä. Yhteistoiminnallisessa tutkimuksessa monitieteinen yhteistyö korostuu erityisesti tutkimuksen suunnittelussa, tiedonkeruun valmistelussa ja raportoinnissa. Tutkimuskokonaisuuden rahoittavat työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Kansaneläkelaitos ja tutkimustahot.

Työttömyydellä tiedetään olevan kielteisiä vaikutuksia ihmisten fyysiseen ja psyykkiseen hyvinvointiin sekä sairastavuuteen, kun taas työllistymisellä on todettu olevan vastaavia myönteisiä vaikutuksia. Työllistymisellä odotetaan olevan vaikutuksia myös yksilöiden terveyteen ja hyvinvointiin pitkällä aikavälillä. Työllisyyden vaikutukset ulottuvat laajasti julkiseen talouteen ja palvelujärjestelmään. Työllistymisellä on kuntouttava merkitys ja kuntoutuksen avulla on mahdollista ylläpitää työvoiman työkykyä ja ammattitaitoa, parantaa työllistymismahdollisuuksia ja ehkäistä syrjäytymistä. Uudelleen työllistymisen on havaittu vaikuttavan myönteisesti terveyteen ja etenkin psyykkiseen hyvinvointiin ja yksilötasolla kuntoutus auttaa kansalaisia integroitumaan ja osallistumaan yhteiskuntaan (esim. Järvikoski 1996 Lahelma 1989, Claussen 1999, Vesalainen ja Vuori 1999, Vastamäki ym. 2008).

Kainuussa työttömyys on ollut pitkään muuta maata korkeampi. Kainuulainen Paltamon kunta on päättänyt poistaa työttömyyden kokeilemalla vuosina 2009–2012 täystyöllisyysmallia, jolla on merkittävät työllisyys- sosiaali- ja terveystaloudelliset tavoitteet. Välityömarkkinoina tai siirtymätyömarkkinoina toimivien Työnhakuklubin ja Työvoimatalon avulla pyritään työllistämään kaikki kunnassa asuvat työttömät työnhakijat. Malli merkitsee siirtymää passiivisen tuen piiristä työllistymiseen ja aktiivitoimiin sekä työttömien sosiaaliturvan osalta uutta rakenteellista ratkaisua. Työttömistä tulee työllisiä, he siirtyvät palkkatyöhön välityömarkkinoille, josta heidän odotetaan siirtyvän vähitellen avoimille työmarkkinoille. Työmarkkinatuki muutetaan palkaksi, työsuhteen perusteella kertyy eläkettä ja tulonsiirrot – työmarkkinatuki, asumistuki ja toimentulotuki – poistetaan. Tavoitteena on auttaa työllistettäviä Paltamon Työvoimatalon työntekijöitä parantamaan työkykyään, kehittämään työvalmiuksiaan ja hakeutumaan avoimille työmarkkinoille. Työllistymisellä odotetaan olevan vaikutuksia myös työllistyneiden henkilöiden terveyteen ja hyvinvointiin.

Malli tarjoaa ainutlaatuisen mahdollisuuden arvioida työllistymisen vaikutuksia Paltamon kunnan työikäisen väestön terveyteen ja hyvinvointiin ja tätä kautta myös Kelan ja muiden keskeisten toimijoiden vastuulla oleville sosiaaliturvajärjestelmille tulevia taloudellisia hyötyjä. Arviointitutkimuskokonaisuus koostuu terveys- ja hyvinvointivaikutusten, kuntoutusvaikutusten, nuorten työllistymisen, yli 50-vuotiaiden työllistymisen, 25–50-vuotiaiden kokemuksellisen hyvinvoinnin ja mallin toteutusprosessin arvioinnista, Työvoimatalon itsearvioinnista sekä toimeentulo-, kannustavuus- ja taloudellisten vaikutusten arvioinnista. Lisäksi kehitetään yhteistyönä työllistämishankkeiden vaikutusten arvioinnin perusmalli.

Tässä Paltamon työllistämismallin vaikutusten arviointitutkimuksen I osaraportissa kuvataan arviointitutkimuksen lähtökohdat, tavoitteet ja toteutussuunnitelmat. Raportti koostuu kolmesta osasta: Osassa 1 tarkastellaan työllisyyttä suhteessa työvoimapolitiikkaan, terveyteen ja hyvinvointiin sekä kuvataan välityömarkkinoiden merkitystä työvoimapolitiikassa. Osassa 2 Paltamon työllistämismallin kehittäjät ja paikalliset toimijat kuvaavat mallin valmistelua, toimintaideaa ja Työnhakuklubin ja Työvoimatalon toimintaa käytännössä. Osassa 3 esitellään työllistämismallin arvioinnin tutkimuskokonaisuus ja siihen kuuluvien yhteensä kymmenen osatutkimuksen lähtökohdat, tavoitteet ja tutkimuskysymykset.

Osatutkimusten tiedonkeruu on käynnistynyt vuosina 2009 ja 2010 ja arvioinnin tulokset julkaistaan loppuraportissa vuonna 2013.

Avainsanat: työllisyys, terveys, hyvinvointi, välityömarkkinat, työttömät, Paltamon työllistämismalli, arviointitutkimus, vaikutusten tutkimus

Sisällys

Lukijalle	
Tiivistelmä	
Kirjoittajat.....	8
1 Työllisyys, terveys ja hyvinvointi.....	9
Työllisyys ja työvoimapolitiikka – <i>Riitta-Liisa Kokko, Minna Ylikännö</i>	9
Työllisyys ja terveys – <i>Katri Hannikainen-Ingman</i>	14
Työllisyys ja hyvinvointi – <i>Riitta-Liisa Kokko</i>	20
Välityömarkkinat työvoimapolitiikassa – <i>Pirjo-Liisa Kotiranta ja Riitta-Liisa Kokko</i>	25
2 Paltamon työllistämismalli.....	30
Työllistämismallin historia – <i>Arto Laurikainen ja Anne Huotari</i>	30
Paltamon työllistämismallin rakentaminen – <i>Anne Huotari</i>	35
Paltamon Työnhakuklubi – <i>Anne Huotari</i>	38
Paltamon Työvoimatalo – <i>Leila Pölkky-Pieskä</i>	39
3 Paltamon työllistämismallin arvioinnin tutkimuskokonaisuus.....	48
3.1 Arviointitutkimus – <i>Riitta-Liisa Kokko, Seppo Koskinen, Eila Linnanmäki ja Tuija Martelin</i>	48
3.2 Arvioinnin osatutkimukset.....	55
Osatutkimus A: Terveys- ja hyvinvointivaikutukset.....	55
Terveys- ja hyvinvointivaikutusten arviointi – <i>Riitta-Liisa Kokko, Tuija Martelin, Ulla Tyyni ja Seppo Koskinen</i>	55
Aineistot ja menetelmät – <i>Tommi Härkänen ja Risto Kaikkonen</i>	63
Osatutkimus B: Kuntoutusvaikutukset.....	69
Paltamon työllistämismallin kuntoutusvaikutusten arviointi – <i>Riitta-Liisa Kokko ja Peppi Saikku</i>	69
Osatutkimus C: Yli 50-vuotiaiden työllistyminen.....	73
Yli 50-vuotiaiden työllistyminen – <i>Riitta-Liisa Kokko</i>	73
Osatutkimus D: Kokemuksellinen hyvinvointi.....	77
Kokemuksellinen hyvinvointi (25–50-vuotiaat) – <i>Marika Kunnari ja Asko Suikkanen</i>	77
Osatutkimus E: Nuorten työllistyminen ja työllisyyspolut.....	80
Nuorten työllistyminen ja työllisyyspolut – <i>Minnä Ylikännö</i>	80
Osatutkimus F: Mallin prosessiarviointi.....	86
Paltamon työllistämismallin prosessiarviointi – <i>Jouko Kajanoja</i>	86
Osatutkimus G: Työvoimatalon itsearviointi.....	90
Itsearviointi – <i>Leila Pölkky-Pieskä</i>	90
Osatutkimus H: Tulonsiirrot ja kannustavuus.....	92
Tulonsiirrot ja kannustavuus – <i>Jouko Karjalainen, Pasi Moisio ja Katri Hannikainen-Ingman</i>	92
Osatutkimus I: Kuntatalous ja taloudellinen vaikuttavuus.....	94
Taloudellisten vaikutusten arviointi – <i>Kari Hämäläinen, Ulla Hämäläinen ja Antti Moisio</i>	94
Osatutkimus J: Arviointimallin kehittäminen – <i>Riitta-Liisa Kokko ja Pirjo-Liisa Kotiranta</i>	99

Kirjoittajat

Katri Hannikainen-Ingman, tutkija, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Anne Huotari, kouluttaja, Paltamon Työnhakuklubi

Kari Hämäläinen, johtava ekonomisti, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Ulla Hämäläinen, erikoistutkija, Kansaneläkelaitos

Tommi Härkänen, erikoistutkija, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Risto Kaikkonen, projektipäällikkö, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Jouko Kajanoja, sosiaalipolitiikan dosentti

Jouko Karjalainen, tutkija, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Riitta-Liisa Kokko, erikoistutkija, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Seppo Koskinen, tutkimusprofessori, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Pirjo-Liisa Kotiranta, projektikoordinaattori, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Marika Kunnari, tutkija, Lapin yliopisto

Arto Laurikainen, kunnanjohtaja, Paltamon kunta

Eila Linnanmäki, kehittämispäällikkö, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Tuija Martelin, projektipäällikkö, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Antti Moisio, johtava ekonomisti, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Pasi Moisio, yksikön päällikkö, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Leila Pölkky-Pieskä, toiminnanjohtaja, Paltamon Työvoimayhdistys

Peppi Saikku, tutkija, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Asko Suikkanen, tutkimusprofessori, Lapin yliopisto

Ulla Tyyni, tutkimussihteeri, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Minna Ylikännö, tutkija, Kansaneläkelaitos

.

1 Työllisyys, terveys ja hyvinvointi

Riitta-Liisa Kokko ja Minna Ylikännö

Työllisyys ja työvoimapolitiikka

Työvoiman täyskäyttö

Matti Vanhasen II hallituksen 2007–2011 ohjelman tavoitteena on saada työvoima täyskäyttöön. Samanaikaisesti suuri työttömyys ja alhainen työllisyysaste ovat lähivuosien vahvan talouskasvun suurin uhka. (Hallitusohjelma 2007) Hallituksen hyväksymän Euroopan sosiaalirahaston ohjelmaesityksen 2007–2013 toiminnan sisältöinä ovat muun muassa työllistymisen ja työmarkkinoilla pysymisen edistäminen sekä syrjäytymisen ehkäiseminen, työmarkkinoiden toimintaa edistävien osaamis-, innovaatio- ja palvelujärjestelmien kehittäminen. Tavoitteena on alentaa rakenteellista työttömyyttä ja lievittää erityisesti pitkittynyttä työttömyyttä ja sen seurausvaikutuksia. http://www.mol.fi/esr-suomessa/ohjelmakausi_2007-2013/esr-ohjelmaesitys/index.jsp

Aktiivista työvoimapolitiikkaa

Suomi on 1990-lamavuosien jälkeen tilanteessa, jossa työttömyys on lähtenyt jälleen nousuun. Työttömyyden nopea kasvu ja riski rakennetyöttömyyden kasvusta antavat Ilmakunnaksen (2010, 38) mukaan aiheen pohdinnalle työvoimapolitiikan lisätoimenpiteiden ja -menojen tarpeesta. Samaan aikaan, kun hallitustasolla pohditaan lisäpanostuksia työttömyyden hoitoon, on Paltamon kunnassa menossa hanke, jossa tavoitteena on työllistää kaikki kunnan työttömät ja poistaa siten työttömyys käytännössä kokonaan.

Paltamon hanke on esimerkki aktiivisesta työvoimapolitiikasta, jossa aloitteellisia ovat olleet paikalliset toimijat Kainuussa. Jo ennen hankkeen liikkeelle lähtöä Kainuussa on toteutettu aktiivista työvoimapolitiikkaa ja useita kehittämishankkeita, muun muassa Kainuulainen Työkunto -projekti 2006–2008, jossa kohderyhmänä olivat Kainuun pitkäaikais- tai toistuvaistyöttömät sekä moniammatillista tukea tarvitsevat nuoret työttömät, joilla oli riski työttömyyden pitkittymiseen. KaiTo-projektin, kainuulaisen työ- ja terveystalon toimintamallin 2008–2010 kohderyhmänä ovat muun muassa kainuulaiset työttömät. KAIRA-hankkeen 2008–2010 (2013) tavoitteena on purkaa Kainuun rakennetyöttömyyttä ja luoda toimivat välityömarkkinat.

Aktiivisen työvoimapolitiikan keskeinen tavoite on parantaa syrjäytymisvaarassa olevalle työttömälle annettavia palveluja. Ajatuksena on, että saadakseen työttömyyden perusteella maksettavia etuuksia, työttömän tulee olla aktiivinen sekä työn haussa että työkyvyn ylläpitämisessä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että viimeistään, kun työttömyys uhkaa pitkittyä, työttömälle tarjotaan mahdollisuutta osallistua erilaisiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. TE-toimistot tekevät yhdessä työttömän työnhakijan kanssa työnhakusuunnitelman, jonka sisältöön työtön sitoutuu. Työttömyysturvan vastineeksi työtön osallistuu työnhakukoulutuksiin, työharjoitteluun, työkokeiluun, työvoimapolitiittiseen koulutukseen tai muihin sellaisiin toimenpiteisiin, joiden ajatellaan edistävän työllistymismahdollisuuksia.

Aktiivinen työvoimapolitiikka rantautui Suomeen 1990-luvun alussa lamavuosien alla. Sen juuret ovat 1980-luvun Reaganin Yhdysvalloissa, jossa julkinen keskustelu alkoi yhä enenevässä määrin kohdistua etuuksien väärinkäyttöön. Julkisen mielipiteen kääntynyt passiivisia toimia vastaan, seurasi joukko uudistuksia, joissa olennaista oli työn kannustavuuden lisääminen, monitorointi ja etuuksien pienentämisen tai menettämisen uhka. (Hämäläinen ym. 2009, 9.) Tänä päivänä aktivointi on keskeinen osa EU:n ja samalla myös Pohjoismaiden työvoimapolitiikkaa (ks. Clasen & Glegg 2006; Halvorsen & Jensen 2004; Larsen 2002; Johansson 2001).

Suomessa tulonsiirtojärjestelmän ajateltiin itsessään kannustavan työntekoon aina 1980-luvun loppupuolelta asti eli hyvinvointivaltion laajenemisen kauden loppuun (ks. Björklund 2008, 288). 1990-luvun taloudellisen laman myötä alettiin tulonsiirtojärjestelmän kannustavuutta arvioida uudelleen. Nähtiin, että liian antelias sosiaaliturva vähentää ihmisten työhalukkuutta ja keskusteluun nousivat erilaiset kannustinongelmat (Hellsten & Lehto

2008, 36; ks. myös Parpo 2004). Etenkin työttömien nähtiin nauttivan liian anteliaista etuuksista, mikä johti joidenkin mielestä liialliseen passivoitumiseen. Työttömyysturvasta haluttiin tehdä aiempaa vastikkeellisempi, jotta ensinnäkin työttömyys ei pääsisi pitkittymään ja toisekseen, jos näin kuitenkin tapahtuisi, työkykyä pidettäisiin yllä. Aktivoinnilla odotetaan siis kahdenlaista hyötyä: erilaisin toimenpitein ylläpidetään työttömän työkykyä ja samalla edistetään työttömän työllistymismahdollisuuksia.

Työttömyysturvan vastikkeellisuus

Vastikkeellisuutta lisättiin luomalla täysin uusi työttömyysturvan muoto, työmarkkinatuki. Se on tarkoitettu aktiiviseksi toimenpidetuksi, jolla turvataan työnhakijan toimeentulo sinä aikana, jona hän hakee työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille. Laki työmarkkinatuesta astui voimaan vuoden 1994 alusta. Tukea maksetaan niille, joilla työssäoloehto ei täyty tai joilla 500 päivän enimmäisaika ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan tai Kelan päivärahan osalta on tullut täyteen. Alun perin ajatuksena oli, että tuen piiriin tulisi ennen kaikkea nuoria, jotka ovat vasta siirtymässä työelämään. Käytännössä tuki on muodostunut pitkäkestoiseksi toimeentulotueksi suurelle joukolle työttömiä:

- Virta pitkittyneeseen, krooniseen työttömyyteen on jatkunut viime vuodet runsaana ja tasaisena, erityisesti työmarkkinatuen saajilla.
- Rakenteellisen työttömyyden ryhmästä joka toinen on pitkään (yli 2 vuotta) työmarkkinatukea saaneita.
- Kaikista työttömistä työnhakijoista joka neljäs on pitkään työmarkkinatukea saanut työtön.
- Yli 4–8 vuotta työmarkkinatukea saaneiden määrä kasvaa jatkuvasti ja voimakkaasti.
- Jo vuonna 1997 yhdistelmätuen perusteeksi todettiin mm. että pitkään työmarkkinatukea saaneen työttömyysajan odote oli noin 6 vuotta. Tämä on nyt toteutumassa.
- Virta pitkittyneeseen työttömyyteen on huolimatta lukuisista uudistetuista aktivointi- ja palveluohjelmista jatkunut runsaana ja tasaisena myös hyvinä kasvun vuosina.
- Työmarkkinatuen menot ovat puolet työministeriön budjetista, 1 000 milj. euroa.
- Kun työmarkkinatukijärjestelmä on ollut voimassa noin 10 vuotta, yli puolet saajista on saanut niin pitkään työmarkkinatukea, että siitä on käytännössä muodostunut kansalaispalkkaan verrattava toimeentulolähde. Tutkimukset ja tilastot osoittavat, että suuri joukko työttömiä ajautuu työmarkkinatuella ilman, että ovat juurikaan osallistuneet mihinkään toimenpiteisiin vuosikausiin.

(Työmarkkinatuen aktivointi 2005, 39.)

Työmarkkinatuesta on käytännössä muodostunut osa viimesijaista sosiaaliturvaa, mikä on vastoin lainsäädännössä määriteltyä työmarkkinatuen tarkoitusta. Tämä yhdessä työmarkkinatuen ja toimeentulotuen erilaisten rahoitusjärjestelyjen kanssa on osaltaan vaikeuttanut johdonmukaisen työttömien aktivointipolitiikan luomista paikallistasolla. Eri etuuksien rahoitusjärjestelmät ovat johtaneet sellaisiin kannustin- ja ohjausvaikutuksiin, joita järjestelmiin ei ole tarkoitettu. (emt.)

Työministeriön raportissa Työmarkkinatuen aktivointi – yhteiskuntatakuu pitkäaikaistyöttömille (2005) ehdotetaan aktiivitoimien lisäämistä siten, että aktivointikokonaisuus tarkoittaa osalle työttömiä eräänlaista välityömarkkinoiden käyttöön ottamista. Osalla työttömistä on helpompi palata avoimille työmarkkinoille, osalla on niin paljon ongelmia, että kyse on pitkäkestoisesta tuetusta kuntoutustyyppisestä toiminnasta ja palveluista pitkittyvän työttömyyden estämiseksi ja työmarkkinoille paluun edistämiseksi. Työmarkkinatuella jo vuosikausia olleiden tukeminen edellyttää käytännössä pitkäkestoista kuntoutusta, elämänhallinnan tukemista sekä kuntouttavan työtoiminnan toimenpiteitä. (emt. 46–47.) Pitkäaikaistyöttömien ryhmässä on myös henkilöitä, joiden työllistäminen tehokkaillakaan toimenpiteillä ei ole käytännössä mahdollista. Pitkäaikaistyöttömien eläke-edellytysten selvittelyä on tehty ELMA-hankkeessa 2001–2004 ja 2005 lähtien työkykyä selvittelyssä.

Paperilla aktiivinen työvoimapolitiikka näyttäytyy asiakkaan lähtökohdat huomioon ottavana, inhimillisiä voimavaroja edistävänä toimintana. Todellisuudessa aikaisemmin abstraktiksi jäänyt tavoite aktiivisesta työvoimapolitiikasta on kääntynyt vaatimukseksi asiakkaan aktiivisuudesta ongelman ratkaisemiseksi. Työttömyysturvan leikkaamisesta on muodostunut työvoimapolitiikan aktivoinnin keskeinen keino, joka merkitsee siirtymää makrotason politiikan retoriikasta suoraan yksilötason konkreettiseen velvoitteeseen. (Koistinen 1997, 51–52.) Vastuu jää tällöin järjestelmän sijaan yksilölle. Tämä kuvastaa laajemminkin muutosta hyvinvointivaltioajattelusta. Tuoreimman Sosiaalibarometrin tulokset osoittavat, että viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana olemme

liukuneet entistä etäämmälle yhdestä pohjoismaisen hyvinvointimallin peruslähtökohdasta: vahvasta julkisesta vastuusta (Eronen ym. 2010, 185). Aktiivinen työvoimapolitiikka voidaan ymmärtää siten ennen kaikkea yksilöiden aktivointina.

Aktivointi ei välttämättä näyttäydy kovin myönteisessä valossa, etenkin silloin, kun sillä tarkoitetaan sanktioiden liittämistä työllisyyspolitiikkaan (ks. Kotiranta 2008, 18). Jos työtön ei toteuta omalta osaltaan aktiivista työvoimapolitiikkaa, häntä voidaan siitä sanktoida esimerkiksi työttömyysturvan menetyksellä. Paltamon työllistämismalli poikkeaa siinä mielessä aktiivisen työvoimapolitiikan linjauksista, että sanktiointia ei haluta käyttää työhön kannustamisessa. Työllistymisen kannustimina käytetään työsuhdetta ja sen mukanaan tuomia etuja, kuten palkkaa, eläkekertymää ja toimivaa työterveyshuoltoa. Palkka lasketaan jokaiselle työllistetylle aiemmin saatujen etuuksien perusteella tietyn laskentakaavan mukaan. Vähimmillään palkka on 850 euroa kuukaudessa, mikä on monen kohdalla selvästi enemmän kuin työttömänä saatujen etuuksien rahallinen määrä.

Paltamon mallissakin taustalla on kuitenkin ajatus työttömien aktivoinnista. Kuten Anne Huotari ja Arto Laurikainen tuovat esille omassa osuudessaan ”Työllistämismallin historia” (s. 30), haluttiin tehdä jotain, mitä ennen ei ole tehty eli poistetaan tuet ja maksetaan ihmisille työn tekemisestä eikä kotona olemisesta. Tämä ajatus nojaa vahvasti aktiivisen työvoimapolitiikan ytimeen: passiivisena työttömänä olemisen sijaan ollaan aktiivisia ja tehdään jotain rahan eteen. Halu muutokseen oli suuri, sillä Kainuussa oli koettu, että työvoimapolitiikan keinoin ei päästy aktivoinnille asetettuihin tavoitteisiin.

Työttömyyden kustannukset

Etuuksien rahoitusjärjestelmien tulisi tukea ja kannustaa kaikkia toimenpiteiden ja palvelujen järjestäjiä edistämään työmarkkinoille palaamista. Työttömyyden välittömät kustannukset julkiselle sektorille muodostuvat pääasiassa työttömyysturvasta, asumistuesta ja toimeentulotuesta sekä menetetyistä verotuloista ja muista veroluonteisista maksuista. Koska työmarkkinatuki ja työttömyysturvan perusosa, asumistuki ja toimeentulotuen valtionosuus rahoitetaan valtion budjettivaroista, kohdentuu valtaosa työttömyyden välittömistä kustannuksista valtion budjettitalouteen. (Työmarkkinatuen aktivointi 2005, 32.)

Vuoden 2006 työmarkkinatuki uudistus muutti valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa siten, että nykyään kunnat joutuvat rahoittamaan puolet niin sanotusta passiivisesta eli aktiivitoimiin osallistumattomien työttömien työnhakijoiden työmarkkinatuesta. Tällä muutoksella kuntia haluttiin kannustaa tehokkaampaan työttömyyden hoitoon.

Suhdanneluontoisen työttömyyden katsotaan helpottavan yleisen taloustilanteen parantuessa ja työvoiman tarpeen lisääntyessä, rakenteellinen työttömyys sen sijaan ei vähene, vaikka samaan aikaan vallitsisi työvoimapula. Rakennetyöttömyyden piiriin kuuluvat ja työmarkkinoilta vetäytyneet henkilöt muodostavat suuren osan koko työvoimareservistä. Myös väestön ikärakenteen muutokseen varautuminen edellyttää, että työmarkkinatuen saajista työkykyiset ja työmarkkinoiden käytettävissä olevat henkilöt saadaan mukaan työelämään. Usein tämä edellyttää pitkäkestoisia työmarkkinavalmiuksia lisääviä ja kuntouttavia toimenpiteitä, joiden kustannukset julkiselle sektorille ovat lyhyellä tähtäimellä korkeat ja nopean työllistymisen todennäköisyys on heikko. (Työmarkkinatuen aktivointi 2005, 32.) Pitkällä aikavälillä kuntouttavat ja työllistävät toimenpiteet maksavat itsensä kuitenkin takaisin hyvinvointia tuottavien kerrannaisvaikutusten vuoksi.

Vaikka aktiiviset toimenpiteet tulevat noin kolmanneksen kalliimmaksi kuin ihmisen pitäminen työttömänä, ovat ne kuitenkin investointi, jonka kustannuksia vähentää säästö työttömyyden kustannuksissa ja joka tuo pidemmällä aikavälillä hyötyjä (Tiainen 2000, 221). Mitä nuoremasta työttömästä työnhakijasta puhutaan, sitä suuremmat ovat taloudelliset ja inhimilliset menetykset, kun työttömyys pitkittyy. Valtiontalouden tarkastusvirasto (2007) on laskenut, että yhdestä työmarkkinoilta syrjäytyneestä nuoresta aiheutuu noin miljoonan euron kansantulomenetys. Pidemmän päälle työttömien aktivointi ja aktiivitoimiin panostaminen on siis kaikkien osapuolten etu.

Työttömyyden kustannusten suurusluokasta kertoo jotakin se, että 1990-luvulla työttömyyden kasvusta aiheutui julkiselle sektorille noin 300 miljardin ylimääräiset kustannukset verrattuna siihen, että työttömyys ja sen kustannukset olisivat pysytelleet koko ajan vuoden 1990 tasolla (Tiainen 2000, 221). Vuonna 2009, joka oli taloudellisesti synkin viime laman jälkeen, yksistään Kansaneläkelaitos maksoi työttömyysturvaetuuksia yhteensä noin 900 miljoonan euroa. Tästä työmarkkinatuen osuus oli noin 710 miljoonaa euroa. Tämän lisäksi työttömyyskasvoista maksettiin työttömyysturvaetuuksia noin 2 miljardia euroa. Pelkästään maaliskuussa 2010 etuuksia makset-

tiin yhteensä 320 miljoonaa euroa, mikä on 36,5 prosenttia enemmän kuin vuotta aikaisemmin. (Kansaneläkelaitos 2010.) Vaikka työttömyys ei olekaan noussut yhtä nopeasti kuin 1990-luvun laman aikana, aiheuttaa työttömyyden kasvu julkiselle sektorille merkittäviä kustannuspaineita. Verotulot pienenevät samalla, kun työttömyysturvamenot kasvavat. Tavoitteena tulisikin olla aktivointiasteen nosto, jotta vältetään samanlaiselta pitkäaikaistyöttömyyden ongelmalta kuin 1990-luvun laman jälkeen.

Paltamon täystyöllisyys Hankkeen odotetaan tuottavan huomattavia kustannussäästöjä ja muun muassa pienenävän Kainuun maakunta -kuntayhtymän sosiaali- ja terveystoimen. Hankkeen valmistelun yhteydessä tehtyjen laskelmien mukaan kuntalaisten terveys kohenisi niin, että terveystoimen tulisi vuosittain arviolta 10 % eli noin miljoona euroa vähemmän kuin hankkeen valmistelun ajankohtana. (Ks. Juntunen 2008, 31.)

Millaisilla innovaatioilla eroon työttömyydestä?

Työn, yrittäjyyden ja työelämän politiikkaohjelmassa (2007) työttömyyden alentaminen nähdään keskeisenä tavoitteena. Tavoite on, että työttömyyteen puututtaisiin nykyistä nopeammin, rakennetyöttömyys saataisiin alenemaan ja työvoimapolitiikan vaikuttavuutta lisättäisiin. Tällä hetkellä (kevät 2010) työttömyyden alentaminen tuntuu kuitenkin kovin suurelta tavoitteelta. Työpaikkoja on hävinnyt sellaisilta aloilta, joihin niitä ei ole tulossa takaisin. Edessä on joko työttömäksi jääneiden massiivinen uudelleen koulutus tai kasvava pitkäaikaistyöttömien joukko, jolle työllistyminen on vaikeaa. Kun Paltamon täystyöllisyysmallia lähdettiin suunnittelemaan, olivat näkymät työmarkkinoilla nykyistä valoisammat. Työttömien määrä oli pienempi ja siten myös työllistämistavoite kohtuullisempi. Paltamon työllistämismalli vastaa samalla myös laman tuomiin haasteisiin.

Paltamo-mallin lisäksi Suomessa toteutetaan useita muita työllistämismalleja, joissa pyritään vähentämään paikallista tai alueellista työttömyyttä. Kinnulassa toimii kunnan perustama ja omistama sosiaalinen yritys Kinnulan Mahis Oy, joka työllistää erityisesti pitkäaikaistyöttömiä. Somerolla puolestaan kaupunki pyörittää työpankkia, jota kautta yritykset, yhdistykset, kunnat, säätöt ja yksityiset henkilöt voivat vuokrata työvoimaa. Näin kaupunki edelleen sijoittaa palkkatuella palkkaamiaan työntekijöitään toisen työnantajan palvelukseen. Lisäksi toteutetaan lukuisia muita työllistämismalleja ja -kokeiluja, ja onkin vaikeaa löytää kuntaa tai kaupunkia, jossa ei olisi jonkinlaista aloitteellisuutta työttömyyden hoidossa.

Paltamomallin arviointitutkimuksen vertailukunta Sonkajärvi tekee yhteistyötä työssäkäyntialueen muiden Ylä-Savon kuntien, Iisalmen, Vieremän ja Kiuruveden kanssa. Kunnan työllistämismallin on ulkoistettu Sonkajärven Nuorisontuki ry:lle, jolta kunta ostaa palvelut. Etappi-hanke kohdistuu nuorten välityöllistämiseen. Kehy-paja tarjoaa työelämään valmentautumiseen ja työkyvyn ylläpitämiseen tukevaa toimintaa pääasiassa nuorille ja pitkäaikaistyöttömille. Pysäkki-toiminta kohdistuu nuoria vanhempiin työttömiin ja tarjoaa päihdehuoltopalveluja ja sosiaalista toimintaa.

Paltamon mallissa toteutuksen lisäksi on resursoitu myös sen arviointiin. On tärkeää saada tutkittua tietoa mallin toteutuksesta, hyvistä ja huonoista puolista, ja siksi hankkeeseen on sisällytetty myös sen toimintaa ja vaikuttavuutta arvioiva osuus. Arvioinnissa etuna, mutta myös haasteena on se, että mallia toteutetaan paikallisesti. Tarvitaan tietoa Paltamon mallin yleistettävyydestä, jotta pystytään kertomaan, voidaanko mallia soveltaa jollakin toisella alueella ja toisessa kunnassa, jossa työttömyyden rakenne ja paikalliset olosuhteet ovat erilaiset.

Kun tavoitteena on täystyöllisyys, kuten on esimerkiksi Paltamossa, kohdataan myös monia rakenteellisia tekijöitä. Paikalliset työllistämishankkeet toimivat samoilla työmarkkinoilla kuin TE-toimistot ja siten työllistämisen reunaehdot ovat molemmille toimijoille samat. Erilaisten mallien innovatiivisuutta rajaavat samat ehdot kuin TE-toimistojenkin toimintaa: kilpailulainsäädäntö, työttömyysturvainsäädäntö, työlainsäädäntö ja niin edelleen. Lisäksi osa työttömistä työnhakijoista ei ole malliin työllistettävissä lähinnä vajaatyökykyisyytensä tai sosiaalisten ongelmien vuoksi. Maassamme on huomattava määrä työttömiä työnhakijoita, joiden työllistyminen avoimille työmarkkinoille on lähestulkoon mahdotonta heikentyneen työkyvyn takia. He tarvitsevat työvalmiuksien parantamiseksi usein moniammatillista apua terveydenhuollosta, sosiaalitoimesta ja päihdepalveluista. Näiden palvelujen tarve osaltaan lisää paikallisten henkilö- ja taloudellisten resurssien tarvetta. Paltamossa työtä halutaan tarjota kaikille. Mallin onnistuminen perustuu pitkälti siihen, että siirtymät työttömyydestä välityömarkkinoille toimivat edelleen väylänä myös avoimille työmarkkinoilla.

Lähteet

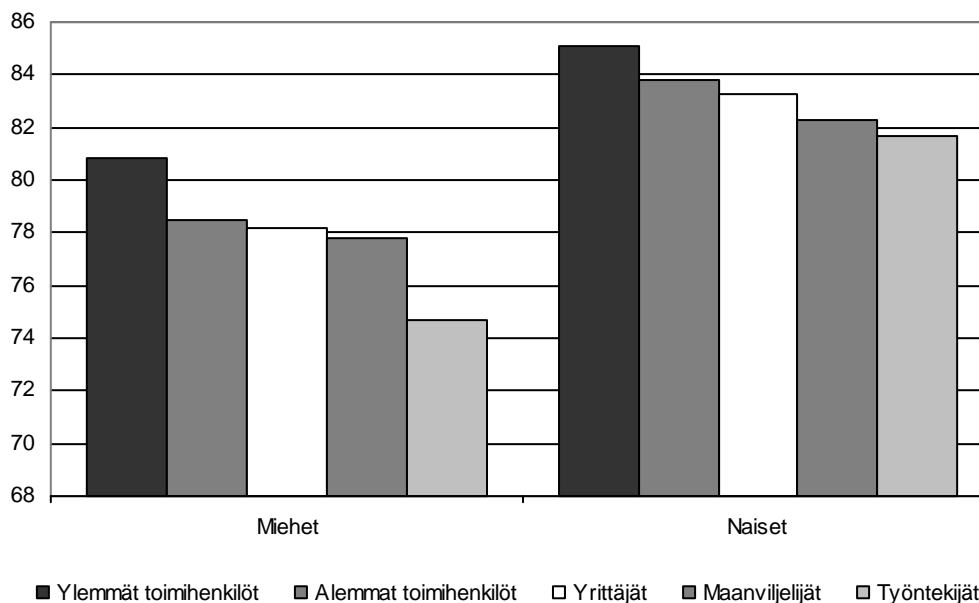
- Björklund, L. (2008) Kannustaminen ja moraali. Kannustamisen idea suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa 1990-luvulta alkaen. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Clasen, J. & Clegg, D. (2006) Beyond Activation: Reforming European Unemployment Protection Systems in Post-industrial Labour Markets. *European Societies* 8(4), 527-553.
- Eronen, A. & Londén, P. & Perälähti, A. & Siltaniemi, A. & Särkelä, R. (2010) Sosiaalibarometri 2010. Ajankohtainen arvio palveluista, palvelujärjestelmän muutoksesta ja kansalaisten hyvinvoinnista. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.
- ESR-ohjelmaesitys vuosiksi 2007-2013: ESR-ohjelma tukee työllisyyttä, kasvua ja kilpailukykyä.
http://www.mol.fi/esr-suomessa/ohjelmakausi_2007-2013/esr-ohjelmaesitys/index.jsp
- Hallitusohjelma 2007. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. 19.4.2007
- Halvorsen, R. & Jensen, P. H. (2004) Activation in Scandinavian welfare policy. *European societies* 6(4), 461-483.
- Hellsten, K. & Lehto, M. (2008) Sosiaaliturvan kehityspiirteistä. Muistio Sata-komitealle. Helsinki: STM.
- Hämäläinen, K. & Tuomala, J. & Ylikännö, M. (2009) Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 7/2009. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Ilmakunnas, S. (2010) Talouskriisi, työmarkkinat ja aktiivinen työvoimapolitiikka. Työpoliittinen aikakauskirja 53(1), 37-46.
- ILO (2010) Global Employment Trends, January 2010. Geneva: ILO.
- Johansson, H. (2001) Activation policies in the Nordic countries: Social democratic universalism under pressure. *Journal of European Area Studies* 9(1), 63-77.
- Juntunen, H. (2008) Kaikki töihin – töitä kaikille. Paltamon Työtä Kaikille –hanke. Kunnallispolitiikan kandidaatin työ. Yhdyskuntatieteen laitos. Tampereen yliopisto. Heinäkuu 2008.
- Kansaneläkelaitos (2010) Suomen työttömyysturvaetuuksien kuukausitilasto maaliskuussa 2010. www.kela.fi/tilastot. Luettu 27.4.2010.
- Kasvio, A. (2009) Onko työ loppumassa - vai vasta alkamassa. *Tieteessä tapahtuu* 27(4-5), 33-37.
- Koistinen, P. (1997) Työttömyysturvan uudistamisen tarve ja lähtökohdat. Työpoliittinen aikakauskirja 1-2/1997. 40. vsk-vol. Työministeriö. Helsinki, 51-67.
- Kotiranta, T. (2008) Aktivoinnin paradoksit. *Sosiaaliturva* 96(12), 18-19.
- Larsen, J. E. (2002) The active society and activation policy. Aalborg: Aalborg University.
- OECD (2009) OECD Employment Outlook – Tackling the Jobs Crisis. OECD: Paris.
- Parpo, A. (2004) Kannustavuutta tulonsiirtojärjestelmään. Tulonsiirtojärjestelmän muutokset, kannustinloukut ja tulonjako. Stakesin tutkimuksia 149. Helsinki: Stakes.
- Tiainen, P. (2000) Työttömyyden kustannukset 1990-luvun Suomessa. *Yhteiskuntapolitiikka* 65(3), 208-224.
- Työmarkkinatuen aktivointi –yhteiskuntatakuu pitkäaikaistyöttömille (2005). Työhallinnon julkaisu 347. Työministeriö.
- Työn, yrittäjyyden ja työelämän politiikkaohjelma (2007). <http://www.valtioneuvosto.fi/toiminta/politiikkaohjelmat/tyo-yrittaminen-tyoelama/ohjelman-sisaeltoe/fi.pdf>
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2007) Nuorten syrjäytymisen ehkäisy. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 146/2007.

Työllisyys ja terveys

Suomalaisen terveystalitiikan keskeisiä tavoitteita ovat jo pitkään olleet väestön mahdollisimman hyvän terveyden tason lisäksi väestön terveydentilassa ilmenevien sosioekonomisten terveyserojen kaventaminen sekä palvelujen tasavertainen saatavuus. Myös 2000-luvulla väestöryhmien välisten hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen on ollut Suomen sosiaali- ja terveystalitiittisten strategia-asiakirjojen, ohjelmien ja suunnitelmien keskeinen haaste (esim. hallitusohjelmat 2003 ja 2007; Terveys 2015 -kansanterveysohjelma; Sosiaali- ja terveystalitiikan strategiat 2015; Kansallinen sosioekonomisten terveyserojen kaventamisen toimintaohjelma 2008 sekä Kaste-ohjelma 2008). Suomalaisten terveydentila onkin monien osoittimien mukaan viimeisten kymmenien vuosien aikana parantunut, mutta terveyserot sensijaan ovat pääosin säilyneet ennallaan tai jopa kasvaneet. Terveyserojen syntyyn ja säilymiseen vaikuttavat monenlaiset hyvinvoinnin yleisiin edellytyksiin liittyvät tekijät kuten ihmisen sosiaalinen ja kulttuurinen perimä ja osin niistä kumpuavat terveystottumukset. Myös terveystalitiikojen rakenteessa ja kohdentumisessa näyttäisi olevan eriarvoisuutta tuottavia piirteitä. Samoin työolosuhteilla ja -ympäristöillä on suuri merkitys terveyserojen synnyssä. Erityisesti kuitenkin pitkään jatkuva työttömyys altistaa sairauksille ja ennenaikaiselle kuolemalle.

Terveyserot työssä käyvässä väestössä

Työlliseen työvoimaan kuuluvan väestön kuolleisuus ja terveydentila vaihtelevat sosioekonomisen aseman mukaan. Esimerkiksi suomalaisen työntekijämiehen ja ylemmän toimihenkilömiehen välinen elinajanodotteen ero on muihin Länsi-Euroopan maihin verrattuna suuri. Vaikka erot ovat erityisen suuria miehillä, ovat ne selvästi havaittavissa samansuuntaisina myös naisilla (Valkonen ym. 2007). 1990-luvun lopussa 35-vuotiaan ylemmän toimihenkilön elinajanodote oli miehillä 6,0 vuotta ja naisilla 3,2 vuotta pitempi kuin työntekijäammattissa toimivilla (ks. kuvio 1). Miespalkansaajien kuolleisuus oli keskimääräistä suurempaa sekatyöntekijöillä, autonkuljettajilla, talonrakennuksen aputyöntekijöillä, koneenasentajilla, sähköasentajilla, hitsaajilla ja levysepillä. Naisilla korkean kuolleisuuden ammatteja olivat muun muassa siivooja, sekatyöntekijä, pakkaaja, tarjoilija, parturi ja kampaaja (Pensola ym. 2004). Sosioekonomisten ryhmien väliset suhteelliset kuolleisuuserot ovat jyrkimmillään 30–40 vuoden iässä, jolloin esimerkiksi työntekijäammateissa toimivien kuolemanvaara on noin 2,5-kertainen ylempiin toimihenkilöihin verrattuna (Martelin ym. 2005).



Lähde: Valkonen ym. 2007

Kuvio 1. 35-vuotiaiden suomalaisten odotettavissa oleva elin aika sukupuolen ja ammattiaseman mukaan vuosina 2003–2005.

Alkoholin käyttötavat, tupakointi ja ruokailutottumukset ovat työssä käyvässä väestössä merkittäviä sosioekonomisten sairastavuus- ja kuolleisuuserojen selittäjiä. Esimerkiksi vuonna 2007 ylemmistä toimihenkilömiehistä tupakoi 14 prosenttia ja työntekijämiehistä 31 prosenttia. Ylemmistä toimihenkilönaisista tupakoi 8 prosenttia ja työntekijäammateissa toimivista naisista 19 prosenttia. Ylempien toimihenkilöiden ruokailutottumukset ovat myös useammin nykyisten ravintosuositusten mukaiset kuin työntekijäammateissa toimivien ruokailutottumukset. Ylemmät toimihenkilöt syövät työntekijäammateissa toimiviin verrattuna enemmän kasviksia ja välttävät useammin tyydyttynyttä rasvaa sisältäviä ruokia (Helakorpi ym. 2008). Alkoholiin liittyvien kuolemien on puolestaan todettu selittävän neljäsosan työntekijämiesten ja ylempien toimihenkilömiesten välisestä elinajanodotteen erosta ja jopa 50 prosenttia näiden ryhmien kuolleisuuseroista tapaturmaisissa ja väkivaltaisissa kuolemissa (Mäkelä ym. 1997).

Vaikka epäedulliset elintavat ovatkin keskimääräistä yleisempiä alemmissa sosioekonomisissa ryhmissä, sairastavuus- ja kuolleisuuserot eivät kuitenkaan selity pelkästään näillä tekijöillä. Työssäkäynti itsessään voi olla suuri sairauksien ja kuolleisuuden aiheuttaja. Osa sosioekonomisista sairastavuus- ja kuolleisuuseroista aiheutuu-kin terveydelle haitallisista työoloista. Noin 5000 suomalaisella työntekijällä todetaan vuosittain ammattitauti. Näistä noin viidennes on pitkäaikaisia sairauksia. Ammattitautien ilmenevyys työntekijäammateissa on moninkertainen verrattuna toimihenkilöihin. Korkeita ammattisairastavuuden ryhmiä on muun muassa rakennustyössä, elintarviketeollisuustyössä, sekä maa- ja metsätaloustyössä. Varsinaisia ammattitauteja enemmän sairauksia ja kuolemaa aiheuttavat niin sanotut työhön liittyvät sairaudet, jotka ammattitautien lisäksi käsittävät sairaudet, joiden syistä osa on työperäisiä, sairauden laukaisevia tai sen kulkuun haitallisesti vaikuttavia sekä sairaudet, joiden riskiä työhön liittyvät sosiaaliset tai elintapoihin liittyvät tekijät voivat lisätä. Vuonna 1999 Tilastokeskuksessa tehdyn tutkimuksen mukaan lähes miljoona suomalaista työntekijää liitti jonkin potemansa vaivan työoloihin (Rantanen 2005; Virtanen ym. 2008).

Työntekijäammateissa toimivat altistuvat monille työperäisille terveyshaitoille selvästi useammin kuin toimihenkilöt. Haittatekijöiden on varsinkin kasantuessaan havaittu olevan vahvasti yhteydessä sosioekonomisiin terveyseroihin työllisessä väestössä. Työhön voi liittyä erilaisia ergonomisia, fysikaalisia, kemiallisia, biologisia ja psykososiaalisia haittatekijöitä (Virtanen ym. 2008). Työhön liittyviä sairauksia ovat muun muassa monet tuki- ja liikuntaelinten sairaudet, sydän- ja verisuonisairaudet, useat hengityselinsairaudet ja osa syöpäsairauksista. Työ-

terveyslaitoksen tutkimuksissa on saatu viitteitä siitä, että työikäisessä väestössä esiintyvien sairauksien työhön liittyvä syyosuus on huomattavasti suurempi kuin aiemmin on oletettu (Riihimäki ym. 2003).

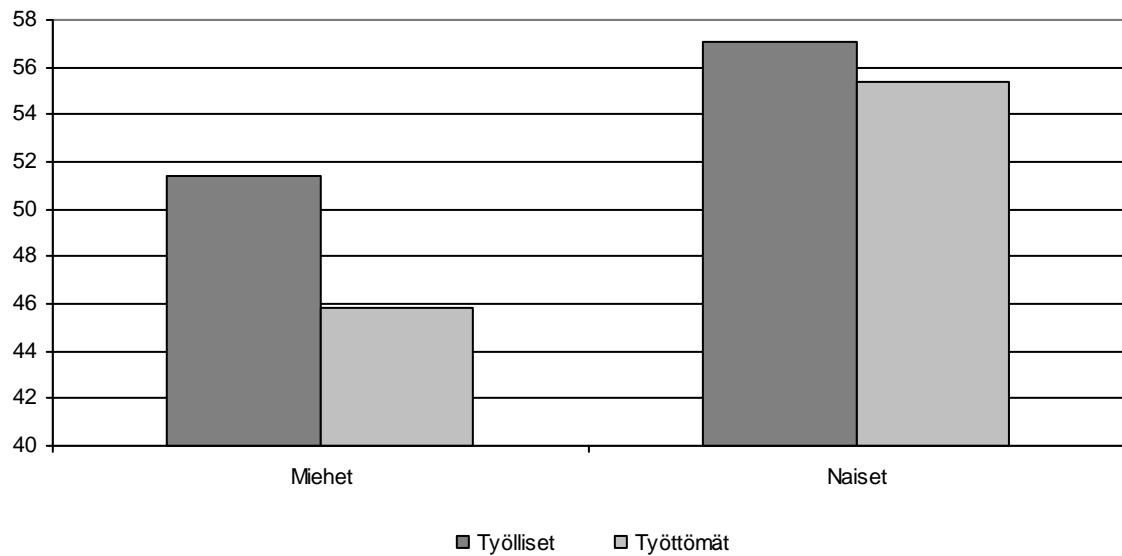
Työelämässä mukana olevien turvaksi on lakisääteisesti määrätty ehkäisevä työterveyshuolto, joka Suomessa toimiikin melko kattavasti. Työterveyshuollon piiriin kuuluu 88 prosenttia palkansaajista. Työnantaja voi lisäksi tarjota työterveyshuollon kautta sairaanhoitopalveluita (Virtanen ym. 2008). Vaikka työssä käyvät ovat palveluiden saannin suhteen työttömiä huomattavasti paremmassa asemassa, on työllisistäkin osa toisiin nähden heikommassa asemassa. Työterveyspalvelujen kattavuus ja sisältö vaihtelevat työmarkkina-asemasta ja työnantajasta riippuen. Pienissä alle 10 henkilön yrityksissä työterveyshuollon kattavuus palkansaajilla on heikoin. Pienissä yrityksissä työskenteleviä on runsaasti erityisesti rakennusallalla, majoitus- ja ravitsemistoiminnassa sekä maaliikenteessä. Näillä aloilla on runsaasti niin sanotuissa epätyypillisissä työsuhteissa työskenteleviä (Keskimäki 2005).

Terveys on tärkeä työnteon edellytys ja siksi työntekijän hyvästä terveydestä hyötyy koko yhteiskunta. Tämän lisäksi työhön liittyvät sairaudet olisivat myös suurelta osin ehkäistävissä. Kansallisen terveyserojen kaventamisen toimintaohjelman (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008) linjausten mukaisesti työpaikka tulisi nähdä terveyden edistämisen areenana, jolla työntekijän ohella tulisi kehittää työtä siten, että työntekijän terveys kestäisi. Terveyttä edistävät toimet olisi aloitettava niistä työntekijäammateista, joissa terveyttä heikentävien elintapojen ja työn riskitekijät kasaantuvat. Huomiota on kiinnitettävä niin fyysiseen kuin psyykkiseenkin kuormitukseen. Ehkäisevän työsuojelun ja työterveyshuollon toimintoja on kehitettävä ja parannettava työterveyshuollon kattavuutta. Samoin työympäristöjä ja -menetelmiä sekä työn organisointia tulee kehittää (Rantanen 2005).

Työttömyyden yhteys terveydentilaan

Pyrittäessä vaikuttamaan hyvinvoinnin vajeisiin ja lisäämään terveyden tasa-arvoa on hyvin tärkeää ehkäistä syrjäytymistä. Erityistä huomiota on kiinnitettävä ylisukupolvisen syrjäytymiskiirteen katkaisemiseen. Syrjäytyminen nähdään usein yksilöä ja yhteiskuntaa yhdistävien siteiden katkeamisena ja kyse on itseään vahvistavasta prosessista, jossa syrjäytymistä yhdestä instituutiosta seuraa monesti syrjäytyminen joistakin muistakin instituutioista (Raunio 2006). Työmarkkinoita pidetään yhtenä keskeisimmistä sosiaalista koheesiota tuottavista yhteiskunnallisista instituutioista (Simpura ym. 2008). Työmarkkinoilta syrjäytyminen altistaakin helposti syrjäyttävän kiirteen syntymiselle. Työttömyys erityisesti pitkittyessään tuo usein mukanaan esimerkiksi sosiaalisten suhteiden katkeamista, köyhyyttä sekä niin fyysisen kuin psyykkisenkin terveydentilan ja työkyvyn heikkenemistä (Heponiemi ym. 2008; Pensola ym. 2006).

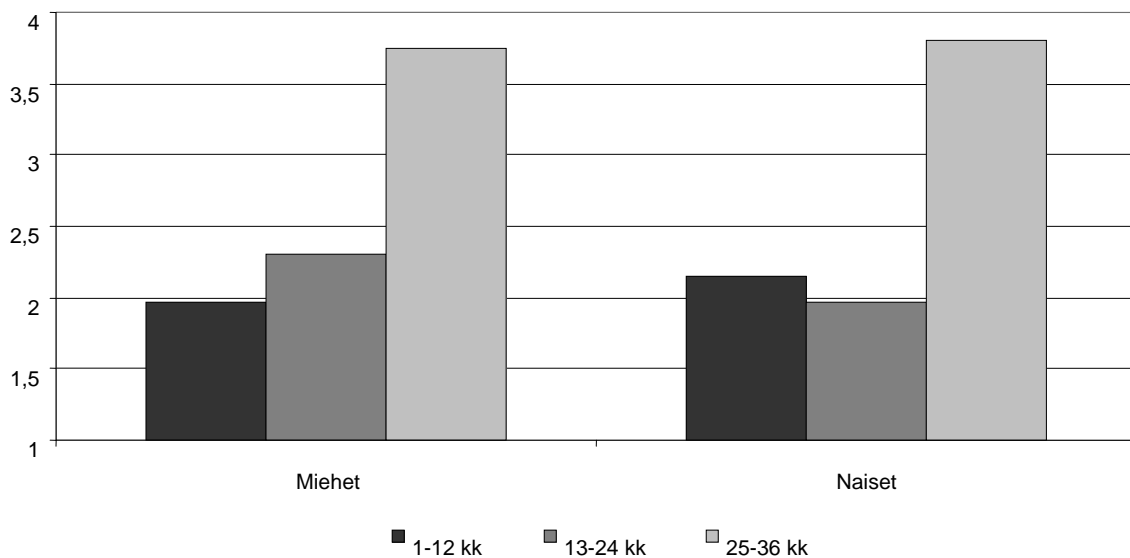
Työttömyyden ja terveydentilan välisistä yhteyksistä on paljon näyttöä, joskin niiden vuorovaikutussuhteesta keskustellaan jatkuvasti. Toisaalta on näyttöä niin sanotusta terveysvalikoitumisesta eli heikon terveyden on todettu altistavan työttömyydelle, mutta toisaalta myös työttömyyden on lukuisissa tutkimuksissa todettu heikentävän ihmisen terveyttä (Eliason & Storrie 2009). Kaiken kaikkiaan tiedetään, että työttömien sekä fyysinen että psyykinen hyvinvointi on työssä käyvää väestöä huonompi ja työttömät sairastavat yleisemmin pitkäaikaissairauksia kuin työssä käyvät. Jo työttömäksi jäämisen uhka lisää sairastavuutta (Heponiemi ym. 2008). Työttömät yleensä myös kokevat terveytensä työssä käyviä heikommaksi (Rahkonen ym. 2007). Vakavimmillaan työttömyys näytetään suurina kuolleisuuseroina työttömien ja työllisten välillä (Pensola ym. 2004).



Lähde: Pensola ym. 2004.

Kuvio 2. 25-vuotiaiden työllisten ja työttömien miesten ja naisten odotettavissa oleva elinaika vuosina 1996–2000.

Vuosina 1996–2000 työttömien 25-vuotiaiden miesten odotettavissa oleva elinaika oli 5,6 vuotta ja naisten 1,7 vuotta lyhyempi kuin työllisten. Suurimpia kuolinsyitä työttömyyden pitkittyessä olivat alkoholin aiheuttama kuolleisuus, hengityselinsairaudet sekä tapaturmat. Työttömyys lisäsi myös itsemurhariskiä huomattavasti.



Lähde: Pensola ym. 2004.

Kuvio 3. Itsemurhakuolleisuus miehillä ja naisilla työttömyyden keston mukaan vuosina 1996–2000 (työlliset = 1).

Monien väliin tulevien tekijöiden on todettu vaikuttavan työttömyyden ja terveyden väliseen yhteyteen. Työtömän iällä näyttäisi olevan vaikutusta hänen terveydentilaansa. Herkimmiksi ryhmiksi työttömyyden negatiivisille terveysvaikutuksille on määritelty keski-ikäiset miehet, juuri koulunsa lopettaneet nuoret, taloudellisesti marginaaliset ryhmät kuten naiset, jotka pyrkivät palaamaan työelämään sekä lapset sellaisissa perheissä, joissa pääelättäjä on työtön (Shortt 1996). Etenkin nuoruuden aikaisella työttömyydellä on todettu olevan kauaskantoisia vaikutuksia henkilön myöhemmän terveyteen, asenteisiin ja elintapoihin. Nuoruudessa koettu työttömyys heikentää oppimista, kehittää työttömyyskulttuurin, luo vieraantumista ja sosiaalista syrjäytymistä (Heponiemi ym. 2008).

Työttömyyden kielteisten vaikutusten on havaittu olevan voimakkaampia miehillä kuin naisilla. Myös taloudelliset vaikeudet ovat yhteydessä työttömän heikkoon terveyteen. Elintavat ovat tärkeitä työttömän terveydentilaa määrittäviä tekijöitä. Erityisesti alkoholin kulutus näyttää olevan suurempaa työttömien kuin työssä käyvien keskuudessa. Useissa pohjoismaisissa tutkimuksissa onkin todettu työttömyyden lisäävän alkoholikuolleisuutta. Myös ihmisen henkilökohtaiset ominaisuudet vaikuttavat työttömän terveydentilaan. Merkittävä vaikutus on lisäksi työttömyyden kestolla ja uudelleen työllistymisellä. Tutkimuksissa on todettu uudelleen työllistymisen olevan yleisesti ottaen hyödyllistä terveydelle. Pitkäaikaistyöttömillä erityisesti psyykkisen terveyden on todettu parantuneen uudelleen työllistymisen myötä (Eliason & Storrie 2009; Heponiemi ym. 2008).

Suomalaisen terveyspolitiikan peruserätyytenä on ollut tarjota jokaiselle Suomessa asuvalle yhtäläiset, laadukkaat ja riittävät palvelut riippumatta asuinalueesta, sosioekonomisesta asemasta, taloudellisista edellytyksistä tai muista palvelujen käyttöä rajoittavista tekijöistä (Sosiaali- ja terveysministeriö 2001). Monet suomalaisen terveydenhuoltojärjestelmän piirteet tukevatkin tasa-arvotavoitteen saavuttamista. Palvelujärjestelmä on alueellisesti kattava ja kaikki ovat oikeutettuja käyttämään palveluita. Terveyspalvelujärjestelmät ovat pääosin verorahoitteisia ja osa palveluista on käyttäjilleen ilmaisia. Lisäksi koko väestön kattava sairausvakuutusjärjestelmä korvaa sairastamisesta aiheutuvia kuluja ja tulonmenetyksiä (Keskimäki 2005). Useilla terveydenhuollon toimilla on onnistuttu myös kaventamaan sosioekonomisia terveyseroja. Hyviä esimerkkejä tästä ovat neuvolapalvelujen vaikutus eri sosiaaliryhmien välisiin eroihin lasten kuolleisuudessa ja terveydentilassa sekä seulontojen vaikutus kohdunkaulansyövän sairastavuuseroihin (Manderbacka ym. 2007).

Kaikesta edellä mainitusta huolimatta terveydenhuoltojärjestelmässä on kuitenkin piirteitä, joiden takia heikossa taloudellisessa tai sosiaalisessa asemassa olevat henkilöt saattavat joutua palvelujen saatavuuden ja käyttömahdollisuuksien suhteen eriarvoiseen asemaan. Yksi tällainen ryhmä on juuri työttömät. Esimerkiksi vaikka Suomessa yksityisen terveydenhuollon katsotaan täydentävän julkista terveydenhuoltoa, jakautuu terveyspalvelujen käyttö kuitenkin melko vahvasti tuottajan mukaan. Terveyskeskuspalvelujen käyttö on selvästi yleisempää alemmissa tuloluokissa, kun taas yksityislääkärikäynnit ovat ylemmissä tuloluokissa yleisempiä (Klavus ym. 2008). Yksityisten terveyspalveluiden käyttöä tuetaan kyllä sairausvakuutusvaroin, mutta potilaan maksuosuus jää siitä huolimatta melko suureksi. Taloudellisesti heikossa asemassa olevilla ei näin ollen ole yhtäläisiä mahdollisuuksia valita yksityisen ja julkisen terveydenhuollon välillä. Tuottajan mukaan jakautuva palvelujen käyttö ei olisi ongelma, jos julkiset palvelut pystyisivät vastaamaan kysyntään. Suomessa kuitenkin yksityisten avohoitopalvelujen kysyntä on laajaa, mikä osin heijastaa julkisten palvelujen puutteellista tarjontaa. Yksityisen sektorin osuudet kaikista erikoissairaanhoidon ajanvarauskäynneistä ovat erityisen suuria silmätaudeissa, korva- ja kurkkutauksissa, naisten tautien ja synnytysten erikoissalalla sekä kirurgiassa (Keskimäki 2005). Eriarvoisuutta lisää myös se, että Suomessa yksityislääkäreillä on suuri merkitys potilaiden lähettämisessä jatkohoitoon. Sosioekonomiset erot avopalveluiden käytössä näyttäisivät siis heijastuvan erikoissairaanhoidon palveluiden käyttöön (Manderbacka ym. 2007).

Osa suomalaisesta väestöstä jää monin tavoin eriarvoiseen asemaan, koska heillä ei ole taloudellisia edellytyksiä käyttää yksityislääkäreiden palveluja tai he eivät kuulu kattavan työterveyshuollon piiriin. Heillä on paitsi vähemmän valinnanvaraa, myös heikommat mahdollisuudet saada tarpeenmukaista hoitoa yhtä nopeasti kuin työssä käyvällä ja paremmassa taloudellisessa asemassa olevalla väestöosalla. Suomen tuloryhmien väliset erot lääkäripalvelujen käytössä ovatkin kansainvälisessä vertailussa olleet suuret, kun otetaan huomioon sosiaaliryhmien väliset sairastavuuserot. Lääkäripalvelujen käyttö suhteessa tarpeeseen on jakaantunut hyvätuloisia suosivasti (Keskimäki 2005). Riittävien terveyspalveluiden turvaaminen työttömille auttaisi heitä kuitenkin ylläpitämään työkykyään ja parantamaan työllistymismahdollisuuksiaan. Jo muutamien vuosien ajan onkin kehitetty erillisiä toimintamalleja, joiden avulla turvattaisiin työttömien terveyspalveluiden saatavuus. Esimerkkinä tästä on Pitkäaikaistyöttömien terveydenhuollon kehittämishanke (PTT), josta saatuja tuloksia hyödynnetään Paltamo-mallin kuntoutusvaikutusten arvioinnissa.

Lähteet

- Eliason M & Storrie D (2009) Job loss is bad for your health – Swedish evidence on cause- specific hospitalization following involuntary job loss. *Social Science & Medicine* 68, 1396-1406.
- Helakorpi S, Prättälä R, Uutela A (2008) Suomalaisen aikuisväestön terveyskäyttäytyminen ja terveys, kevät 2007. *Kansanterveyslaitoksen julkaisuja B 6/2008*. Helsinki.
- Heponiemi T, Wahlström M, Elovainio M, Sinervo T, Aalto A-M, Keskimäki I (2008) Katsaus työttömyyden ja terveyden välisiin yhteyksiin. *Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 14/2008*. Helsinki.
- Kansallinen terveyserojen kaventamisen toimintaohjelma 2008–2011. Sosiaali- ja terveysministeriö. Julkaisuja 2008:16. Helsinki.
- Keskimäki I (2005) Terveyspalveluiden käyttö eri sosiaaliryhmissä. Teoksessa Aromaa A, Huttunen J, Koskinen S, Teperi J (toim.): *Suomalaisten terveys. Duodecim. Stakes. Kansanterveyslaitos. Saarijärvi*.
- Klavus J, Kapiainen S, Nguyen L, Pekurinen M (2008) Suomalaisen terveys, terveyspalvelujen käyttö ja kokemukset. Teoksessa Moisio P, Karvonen S, Simpura J, Heikkilä M (toim.): *Suomalaisten hyvinvointi 2008. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Vammala*.
- Manderbacka K, Häkkinen U, Nguyen L, Pirkola S, Ostamo A, Keskimäki I (2007) Terveyspalvelut. Teoksessa Palosuo H, Koskinen S, Lahelma E, Prättälä R, Martelin T, Ostamo A, Keskimäki I, Sihto M, Talala K, Hyvönen E, Linnanmäki E (toim.): *Terveyden eriarvoisuus Suomessa. Sosioekonomisten terveyserojen muutokset 1980–2005. Sosiaali- ja terveysministeriö. Julkaisuja 2007:23*. Helsinki.
- Martelin T, Koskinen S, Lahelma E (2005) Väestöryhmien väliset terveyserot. Teoksessa Aromaa A, Huttunen J, Koskinen S, Teperi J (toim.): *Suomalaisten terveys. Duodecim. Stakes. Kansanterveyslaitos. Saarijärvi*.
- Mäkelä P, Valkonen T, Martelin T (1997) Contribution of deaths related to alcohol use to socioeconomic variation in mortality: register based follow up study. *BMJ* 1997;315 (26): 211–216.
- Pensola T, Ahonen H, Notkola V (2004) Ammatit ja kuolleisuus – työllisten ja työttömien ammattiryhmittäinen kuolleisuus 1996–2000. Tilastokeskus. Helsinki.
- Pensola T, Järviskoski A, Järvisalo J (2006) Työttömyyden ja muiden syrjäytymisriskien yhteys työkykyyn. Teoksessa Gould R, Ilmarinen J, Järvisalo J, Koskinen S (toim.): *Työkyvyn ulottuvuudet. Terveys 2000-tutkimuksen tuloksia. EKT, Kela, KTL, TTL. Helsinki*.
- Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 2003. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki.
- Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 2007. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki.
- Rahkonen O, Talala K, Sulander T, Laaksonen M, Lahelma E, Uutela A, Prättälä R (2007) Koettu terveys. Teoksessa Palosuo H, Koskinen S, Lahelma E, Prättälä R, Martelin T, Ostamo A, Keskimäki I, Sihto M, Talala K, Hyvönen E, Linnanmäki E (toim.): *Terveyden eriarvoisuus Suomessa. Sosioekonomisten terveyserojen muutokset 1980–2005. Sosiaali- ja terveysministeriö. Julkaisuja 2007:23*. Helsinki.
- Rantanen J (2005) Työelämä. Teoksessa Aromaa A, Huttunen J, Koskinen S, Teperi J (toim.): *Suomalaisten terveys. Duodecim. Stakes. Kansanterveyslaitos. Saarijärvi*.
- Raunio K (2006) Syrjäytyminen. Sosiaalityötä kiinnostavia näkökulmia. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. Helsinki.
- Riihimäki H, Kurppa K, Karjalainen A, Aalto L, Jolanki R, Keskinen H, Mäkinen I, Saalo A (2003) ammatitaudit 2002. Työterveyslaitos. Helsinki.
- Simpura J, Moisio P, Karvonen S, Heikkilä M (2008) Uudet ja vanhat sosiaaliset ongelmat. Teoksessa Moisio P, Karvonen S, Simpura J, Heikkilä M (toim.): *Suomalaisten hyvinvointi 2008. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Vammala*.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma KASTE 2008–2011. Sosiaali- ja terveysministeriö. Julkaisuja 2008:6. Helsinki.
- Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2015 – kohti sosiaalisesti kestäväää ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa. Sosiaali ja terveysministeriö. Helsinki 2006.
- Terveys 2015 –kansanterveysohjelma (2001) Valtioneuvoston periaatepäätös. Sosiaali- ja terveysministeriö. Julkaisuja 2001:4. Helsinki.
- Valkonen T, Ahonen H, Martikainen P, Remes H (2007) Sosioekonomiset kuolleisuuserot. Teoksessa Palosuo H, Koskinen S, Lahelma E, Prättälä R, Martelin T, Ostamo A, Keskimäki I, Sihto M, Talala K, Hyvönen E, Linnanmäki E (toim.): *Terveyden eriarvoisuus Suomessa. Sosioekonomisten terveyserojen muutokset 1980–2005. Sosiaali- ja terveysministeriö. Julkaisuja 2007:23*. Helsinki.
- Virtanen S, Husman P, Kaikkonen R, Louhelainen K, Husman K, Riihimäki H (2008) Työikäisten terveyserojen kaventaminen. Teoksessa Kansallinen terveyserojen kaventamisen toimintaohjelma 2008–2011. Sosiaali- ja terveysministeriö. Julkaisuja 2008:16. Helsinki 2008.

Työllisyys ja hyvinvointi

Työllisyys ja työssä käynti, toimeentulo, asuminen, perhe, sosiaaliset suhteet ja yhteiskunnallinen osallistuminen vaikuttavat monin eri tavoin yksittäisten ihmisten ja perheiden arkipäivän hyvinvointiin. Työttömyys ja siihen liittyvät objektiivisen ja subjektiivisen hyvinvoinnin ulottuvuudet konkretisoituvat ihmisten tavallisessa arjessa (Raijas 2008, 13). Hyvinvointi ja sen kääntöpuolena huono-osaisuus ovat monen tekijän summa. Työllisyys ymmärretään keskeiseksi hyvinvointia tuottavaksi tekijäksi ja vastaavasti työttömyys on yksi olennainen huono-osaisuutta ja köyhyyttä aiheuttava tekijä. Työttömyys ja siihen liittyvät ongelmat ovat samanaikaisesti sekä yksilön että yhteiskunnan ongelma ja siten työttömyys lieveilmiöineen on mitä keskeisin sosiaalipoliittinen kysymys.

Työllisyyden ja hyvinvointiyhteiskunnan turvaaminen ovat hallituksen politiikkaohjelmien keskeisiä tavoitteita. KASTE-ohjelman Pohjois-Suomen alueellisen kehittämistoiminnan 2008-2011 tavoitteina on muun muassa puolittaa toimeentulotukea pitkäaikaisesti saaneiden 18–24-vuotiaiden nuorten osuus ja laskea pitkäaikaistyöttömyyttä Kainuussa (KASTE 2009). Vastaavasti sosiaali- ja terveysministeriön pitkän tähtäyksen päästrategiat sosiaali- ja terveyspolitiikan kehittämisessä ovat 1) edistää terveyttä ja toimintakykyä, 2) lisätä työelämän vetovoimaa, 3) vähentää köyhyyttä ja syrjäytymistä ja 4) varmistaa toimivat palvelut ja kohtuullinen toimeentuloturva (Sosiaali- ja terveysministeriö 2006).

Hyvinvointiyhteiskunnasta puhuttaessa hyvinvointipoliittikka ymmärretään yleisesti yläkäsitteeksi, jonka alla toteutetaan muun muassa sosiaali- ja terveys-, työvoima-, koulutus-, kuntoutus- ja eläkepolitiikkaa. Näillä on puolestaan tiivis vuorovaikutus talouspolitiikkaan. Muun muassa Nikolas Rose (1996) ja Raija Julkunen (2006, 20) ovat kuvanneet sosiaalipoliittikan ja sosiaalisen käsitteen väistymistä ja sulautumista taloudelliseen. Julkunen mukaan sosiaalipoliittikka -käsite on vaihtunut hyvinvointivastuuksi ja -politiikaksi, eikä siten tee selkeää eroa taloudellisen ja sosiaalisen välillä. Sosiaalipoliittisessa keskustelussa todetaan usein, että ”työ on parasta sosiaalipoliittikkaa”. Toteamus pitää sisällään sosiaalipoliittisten tavoitteiden hyväksyvän suhtautumisen työllisyys- ja talouspoliittisiin tavoitteisiin. (Karjalainen 2008, 15.) Hyvinvointia tarkastellaan tässä yhteydessä sosiaalipoliittikan näkökulmasta suhteessa työllisyyteen.

Aktiivinen sosiaalipoliittikka

Aktiivisen sosiaalipoliittikan käsite asettui Suomeen vuosituhanen vaihteessa kasvaneen EU-yhteistyön myötä. EU:n työllisyyspolitiikassa on lähdetty erityisesti taloudellisen kilpailukyvyn, korkean työllisyysasteen ja sosiaalisen inklusion periaatteista (European Commission 2006). Pitkäaikaistyöttömyyden osalta on korostettu aktiivisen työvoimapolitiikan periaatteita: työhön paluuta, työelämäsuuntautuneita toimenpiteitä, koulutusta ja kuntoutusta. EU:n ohjaava rooli sosiaalipoliittikan kehittämisessä on ollut epäsuora ja vaikutuskanavat ovat kulkeneet pääosin talous- ja työllisyyspolitiikan kautta. (Kautto 2004; Karjalainen 2008, 13.) Aktiivisen sosiaalipoliittikan taustalla on yhteiskunnan huoli korkean työttömyyden seurauksista: kasvava sosiaaliturvan tarve, kansalaisten mahdollinen tukirippuvuus ja näiden vaikutukset yhteiskuntatalouteen. Työn ja sosiaaliturvan välisten suhteiden uudelleen arviointi on aktiivisen sosiaalipoliittikan ydintä ja se sijoittuu siten työllisyyspolitiikan ja sosiaalipoliittikan välimaastoon. (van Berkel & Hornemann Möller 2002, Kautto 2004.)

Vappu Karjalaisen (2008, 13–14) mukaan aktiivisen sosiaalipoliittikan tavoitteet ovat korostetusti työllisyyspoliittisia. Hän avaa aktiivisen sosiaalipoliittikan sisältöä seuraavasti: Vertailevan tutkimuksen mukaan aktivointipoliittikan malleissa erottuu kaksi päälinjaa: työlähtöinen (work first) lähestymistapa, jota puhtaimmillaan toteutetaan Yhdysvalloissa sekä inhimillisen pääoman (human capital) lähestymistapa, joka on yleinen muun muassa Pohjoismaissa ja Ranskassa (Dean 2003, 3; Lödemel & Trickey 2001). Työlähtöinen lähestymistapa korostaa minkä tahansa työn ensisijaisuutta sosiaaliturvaan nähden ja siinä on velvollisuuden, jopa pakon elementti. Inhimillisen pääoman lähestymistavassa painotetaan työttömän henkilön sosiaa-

listen ja ammatillisten taitojen tukemista ja sitä kautta ensisijassa vapaaehtoista integroitumista takaisin työelämään. (Dean 2003, 441–442.) Etenkin jälkimmäinen lähestymistapa sisältää työhön suuntautumisen lisäksi sosiaalisia painotuksia ja sosiaalipoliittisen ajattelun mukanaan tuomaa laaja-alaisuutta. Suomessa aktiivista sosiaalipoliittikkaa toteutetaan muun muassa kuntouttavassa työtoiminnassa, jossa työttömän velvollisuudet korostuvat siten, että viimesijainen toimeentuloturva on vastikkeellista. Myös työmarkkinatukeen on liitetty aktivointiehto (Työmarkkinatuen aktivointi 2005).

Sosiaaliturvaa on uudistettu 1990-luvulta lähtien siten, että se pyrkii olemaan rakenteiltaan aina työnte-koon kannustava. Periaatteena on, että työ johtaa aina sosiaaliturvaa parempaan toimeentuloon. ”Aktiivisen sosiaalipoliittikan keskeinen tavoite on parantaa syrjäytymisvaarassa olevalle työttömälle annettavia palveluja” (emt. 21, 39). Määritelmän mukaan aktiivinen sosiaalipoliittikka kytkeytyy työttömien palveluihin ja sen tavoitteena on ehkäistä syrjäytymistä. Aktiiviseen työ- ja sosiaaliturvapoliittikkaan on tehty lukuisia uudistuksia, joilla on lisätty työnhaun aktiivisuutta ja parannettu työttömien työllistyvyyttä. Tästä huolimatta pitkittynyt työttömyys jatkui myös laman jälkeisinä vuosina talouskasvun ja paranevan työllisyyden vuosina (emt.).

Sosiaaliturvajärjestelmä ei ole varautunut pitkäaikaisesti palkkatyöstä syrjäytyneiden perusturvan järjestämiseen. Hyvätasoisesta työttömyysturvan nähdään tukevan työllistymisen sijaan työttömyyttä ja työttömyyspäivärahojen on todettu pidentävän työttömyyden kestoa runsaalla neljänneksellä (ks. Raunio 2003, 267). Työmarkkinatuki on aktivoinnin ajaksi tarkoitettu erityinen tuki ja sen saaminen edellyttää, että työtä vailla oleva henkilö hakee työtä ja on työkyinen, työmarkkinoiden käytettävissä ja työhaluinen. Aktiiviseksi toimenpiteeksi tarkoitettu työmarkkinatuki on muuttunut kuitenkin käytännössä pitkäkestoiseksi toimeentulotueksi suurelle osalle työttömiä. Työmarkkinatuen saajista yli puolelle siitä on muodostunut kansalaispalkkaan verrattava toimeentulolähde. (Työmarkkinatuen aktivointi 2005, 21, 39–41). Pitkäaikaistyöttömät tarvitsevat siten erityistä tukea parantaakseen työvalmiuksiaan ja palatakseen työelämään. Ensisijaisena vaihtoehtona ovat avoimet työmarkkinat ja niiden puuttuessa välityömarkkinat, tukityöllistäminen tai kuntouttava työtoiminta.

Vaikeasti työllistyvät ovat usein sosiaalitoimen toimeentulotuen asiakkaita. Toimeentulotukea hakiessa selvitetään asiakkuuden perusteita, onko henkilö myös työvoimatoimiston asiakas, täyttyykö kuntouttavan työtoiminnan aktivointiehto tai työmarkkinatuen 500 päivän aktivointiehto. Aktivointisuunnitelman tekoon osallistuvat asiakas, sosiaalityöntekijä ja työvoimaneuvoja yhdessä. Yhteistyössä toimivat kunnan työllistämisyksikkö, tarvittaessa terveydenhuolto tai päihdehuolto. Työvoiman palvelukeskukset (TYP) ovat pysyvä yhteistyöraakenne pitkäaikaistyöttömien ja vaikeasti työllistyvien kuntoutus- ja työllistymisasi-oi-issa. (ks. Karjalainen 2008, 15–16.) Kaiken kaikkiaan aktiivisen sosiaalipoliittikan ja aktiivisen työvoimapolitiikan rooli työllisyyden hoidossa on vahvistunut. Pitkäaikaistyöttömät ja muut vaikeasti työllistyvät – kuten osatyökykyiset työnhakijat – ovat olleet työhallinnon ja kuntien yhteisiä asiakkaita jo vuosikymmeniä. Aktiivisessa sosiaalipoliittikassa on kyse paitsi julkisen ja oman vastuun rajanvedosta myös valtion ja kuntien välisestä vastuunjaosta, valtion työvoimapalvelujen ja kuntien sosiaalitoimen välisestä suhteesta. Hallituksen työllisyysohjelma (2003–2007) vahvisti tätä kehitystä muun muassa työmarkkinatuen aktivointiuudistuk-sella ja työvoiman palvelukeskusten vakainaistamisella (Hallituksen politiikkaohjelmat, Työllisyys 2007). Tämä kehitys tarkoitti valtion ja kuntien yhteistyön lisääntymistä ja kuntien osallistumista aiempaa näky-vämmin pitkäaikaistyöttömyyden ratkaisuyrityksiin. (Ks. Karjalainen 2008, 12.)

Siirtyminen työttömyydestä suoraan avoimille työmarkkinoille on harvinaista ja tässä niin sanotut väli-työmarkkinat (ks. seuraava luku) ovat yksi väylä. Välityömarkkinat, joita kutsutaan myös siirtymätyö- markkinoiksi, kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle, kun taas välittävät työmarkkinat sisältävät kuntouttavia toimenpiteitä ja niiden järjestämisvastuu kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle. Aktivointipoliittikan vaikuttavin tulos saavutetaan silloin, kun vaikeasti työllistyvä ihminen sijoittuu pysyvästi työelä-mään ja mieluiten avoimille työmarkkinoille. Käytännössä tämä on kuitenkin hyvin harvinaista. Aktiivi-toimien tulokset ovat usein jotain aivan muuta: kuntoutumista, elämän selkiytymistä, itsetunnon vahvistu-mista ja hyvinvoinnin lisääntymistä. Taloudellinen hyvinvointi, koettu kompetenssi, elämänlaatu ja koettu työkyky ovat yhteydessä työmarkkina-aseman muutoksiin. (Ala-Kauhaluoma ym. 2004, 29.)

Hyvinvointivajeet

Työ ja työllistyminen turvaavat perustoimeentulon ja tuottavat siten kansalaisille hyvinvointia. Työllisyys ja työkykyisyys kytkeytyvät vahvasti yksilön terveyteen, hyvinvointiin ja elämäntilanteen kokonaisuuteen. Usein kuitenkin hyvinvointia määritellään hyvinvoinnin puutteiden ja vajeiden kautta, jolloin keskeiseksi käsitteeksi nousee huono-osaisuus. Hyvinvoinnin, kuten niiden vajeidenkin, vaikutus on usein kumulatiivinen. Työttömyys tai sairastuminen voivat käynnistää prosessin, jossa vajaatyökykyisyys, köyhyys ja sosiaaliset ongelmat kietoutuvat toisiinsa ja johtavat vähitellen sosiaaliseen syrjäytymiseen. Urho Rauhalan (1991, 79) on määritellyt huono-osaisuutta luonnehtiviksi tekijöiksi työttömyyden, työllistymisen ongelmat, pitkäaikaistyöttömyyden, köyhyyden sekä asumiseen ja perheeseen liittyvät ongelmat. Erityyppisten hyvinvointipuutteiden yhtäaikaista esiintymistä moninkertaistaa niiden pahoinvointivaikutuksen.

Huono-osaisuuden seitsemän ulottuvuutta Rauhalan (1991) mukaan ovat taloudellinen, sosiaalinen, terveydellinen ja koulutuksellinen huono-osaisuus, syrjäytyneisyys vallankäytöstä ja osallistumisesta, syrjäytyneisyys työmarkkinoilta ja syrjäytyneisyys asuntomarkkinoilta. Työttömyys laskee psyykkistä hyvinvointia ja työttömille kasaantuu terveydellisiä, taloudellisia ja sosiaalisia ongelmia. Rauhalan mukaan työikäinen huono-osainen kuuluu yleensä marginaalityövoimaan. Marginaalityövoimalla tarkoitetaan tällöin sitä työvoimaa, joka joko itsestään tai ympäristöstään johtuvista syistä ei ole välittömästi työhön käytettävissä, vaan jonka työhön osallistumiselle molemmat osapuolet asettavat ehtoja. Pitkäaikaistyöttömillä on työhön menon ongelma. Usein heillä on tätäkin suurempi ongelma: on pelko koko elämän pieleen menosta. Sitä kuvaavat sellaiset ongelmat kuten sairaus, ainaiset rahahuolet ja sosiaalinen ahdinko. Jos tällaisen ihmisen hätä typistetään työhön menon ongelmaksi, hän ei tule autetuksi eikä hän suostu autettavaksi. Tässä yhteydessä tarvitaan henkilön elämäntilanteen selvittelyä ja eri hallinnonalojen välistä yhteistyötä. Työllisyysongelman ratkaiseminen heijastuu myönteisellä tavalla moneen asiaan, varmistaa ja kiinteyttää talouden pohjaa, antaa luottamusta omiin kykyihin ja synnyttää uusia ihmissuhteita. (emt. 99–100.)

Työvoimapolitiikan ja sosiaalipolitiikan yhteinen ongelma on myös kysymys niiden pitkäaikaistyöttömien asemasta, jotka eivät tosiasiallisesti ole enää kykeneviä työllistymään avoimille työmarkkinoille (Hyt-ti 2003). Vajaatyökykyisyys voi johtaa työmarkkinoiden ja eläkejärjestelmän väliinpuutoamiseen, joka merkitsee, että henkilö ei työllisty, eikä pääse myöskään eläkkeelle. Eläkejärjestelmässä työkyvyttömyys tai jäljellä oleva työkyky arvioidaan suhteessa työhön, joka työttömältä puuttuu. Käytännössä epävakaa työmarkkina-asema ja vajaakuntoisuus estävät työllistymisen, eläkkeelle pääsyn edellytykset eivät täyty ja virallisesti henkilö kuuluu työmarkkinoiden käytettävissä olevaan työvoimaan. (Ks. Kokko 2003.)

Taloudellinen ahdinko vähentää kaikinpuolista hyvinvointia. Köyhyys tai pienituloisuus ennustaa voimakkaammin lähes kaikkia muita hyvinvoinnin vajeita. (Ks. Julkunen 2006, 225.) Monet tutkimusaineistot osoittavat, että pitkittynyt työttömyys ja pitkäaikainen eläminen vähimmäisetuuksien varassa on vakavin köyhyyden aiheuttaja. Peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea saavien köyhyysriski on moninkertainen muuhun väestöön verrattuna. Esimerkiksi Suomalaisten hyvinvointi 2004 -aineiston valossa huono-osaisuustyyppistä työttömyystyyppiin kuuluvilta olivat useimmin loppuneet ruokarahat (45 %, 37 458 henkeä) ja he olivat useimmin nähneet nälkää (18 %, 3 665 henkeä) (Kautto ym. 2006, ks. myös Julkunen 2006, 228).

Taloudellisen eriarvoisuuden ja köyhyyden kasvu lapsiperheissä juontuu pääasiassa työmarkkinoiden epävarmuudesta, työllistymisen vaikeuksista ja perherakenteen muutoksesta. Yksinhuoltajien määrä on kasvanut samalla kun heidän työmarkkina-asemansa on heikentynyt ja köyhyysriskinsä on siten kasvanut muita ryhmiä enemmän. (Moisio 2005, Moisio 2006, ks. myös Julkunen 2006, 19.) Taloudellisen laman vaikutukset työttömyyden, toimeentulo-ongelmien ja köyhyyden lisääntymiseen tulevat näkymään vasta viiveellä.

Subjekttiivinen hyvinvointi

Tutkimuksessa pitkäaikaistyöttömien selviytymisestä Kortteinen & Tuomikoski (1998) kuvaavat työttömyyden vaikutuksia pitkäaikaistyöttömien terveyden, ihmissuhteiden ja talouden tasoilla.

Tutkimuksen tulokset ovat pysäyttäviä. Yhteenvedona muun muassa todetaan, että työttömät ovat työllisiä sairaampia sekä fyysisesti että psyykkisesti. Sairastavuus ja sosiaalinen epäluottamus kasvavat työttö-

myyden pitkittyessä. Myös yhteiskunnalliset ja yhteisölliset suhteet muuttuvat työttömyyden myötä. Työttömyys lisää eronneisuutta ja on yhteydessä läheissuhteiden kiristymiseen. Taloudellista huono-osaisuutta kuvaavat mittarit, toimeentulotuen hakeminen, köyhyys ja nälkä, kasvavat työttömyyden pidentyessä. (emt.)

Tutkimuksen päätuloksia on kaksi: työttömien enemmistö on selvinnyt varsin kohtuullisesti, mutta samalla huono-osaisuus on alkanut kasautua. Tutkimuksen mukaan työttömänä selviytyminen edellyttää vastausta kahteen perustavaan elämänongelmaan: kysymykseen elämän mielestä ja merkityksestä sekä kysymykseen elannon turvaamisesta. Selviytyminen edellyttää myös sosiaalisia suhteita ja yhteisöllistä ankkuroitumista. Subjektiviivisen hyvinvoinnin indikaattoreilla mitattuna työttömien hyvinvointi on selvästi alemmalla tasolla kuin työssäkäyvällä väestöllä. Sosiaali- ja työvoimapolitiikan näkökulmasta työttömien työmarkkina-aktiivisuus säilyy kuitenkin huomattavan korkeana hyvin pitkään. (emt.)

Tutkijoiden johtopäätösten mukaan työttömien selviytyminen edellyttää muutakin kuin rahaa ja sen kautta kykyä osallistua taloudelliseen vaihtoon. Tarvitaan yhteisöllisiä ja sosiaalisia suhteita ja arkielämää jäsentäviä arvoja, joiden kautta elämä saa merkityksensä ja mielensä. ”Kysymys on kollektiivisen tajunnan jäsentämisestä sosiaalisista suhteista. Työttömien selviytymisen kannalta tämä on keskeistä. Ilman tällaista sosiaalista kannattelua työttömät eivät kestä työttömyyden pitkittymistä. Kysymys on tärkeydeltään rahaan rinnastettavissa olevasta asiasta.” (emt. 167.)

Hyvinvoinnin tavoite Paltamon mallissa

Paltamon malli tähtää täystyöllisyyteen, jossa tavoitteena on tuottaa hyvinvointia kuntalaisille, ”parantaa yksilöiden ja perheiden elämänlaatua ja toimeentuloa, ehkäistä syrjäytymistä ja pienentää Kainuun maakunta -kuntayhtymän sosiaali- ja terveysmenoja” (Juntunen 2008, 34).

Paltamon malli on poikkihallinnollinen kokeilu, jonka sosiaalipoliittinen merkitys on ymmärretty laajalaisesti. Hankkeella on merkittävät sosiaali- ja terveystyöpoliittiset tavoitteet. Perusteluina on esitetty syrjäytymisen ja lastensuojelun korkeita kustannuksia ja elämän laatuun liittyviä seikkoja. Hankkeen merkittävimpien taloudellisten vaikutusten on ennakoitu olevan terveystyöpoliittisia, joskin ne realisoituvat vuosien, ehkä vuosikymmenten kuluessa. Työttömien, erityisesti miesten, huono terveydentila korreloi voimakkaasti työttömyyden kanssa, samoin epäterveelliset elämäntavat. Työttömien itsensä kannalta työterveyshuollon ja työpaikkaruokailun piiriin pääseminen on tärkeää terveyden edistämisen kannalta, samoin säännöllinen elämänrytmi ja sosiaaliset verkostot. Olennaista on myös palkkatulon eläkekertymä sosiaalietuuksien sijaan. (Juntunen 2008, 25.)

Paltamon Työtä Kaikille -hankkeen perustelut painottuvat vahvasti hyvinvointipoliittikkaan ja kytkeytyvät siten laajemmin myös kuntapolitiikan strategiaan tavoitteisiin. Hanketta valmistelleen ohjausryhmän työvaliokunnan fokusoitu kuvaus hankkeesta on kirjattu kokouksessa 23.8.2007 seuraavasti:

1. Hanke on ennen kaikkea *terveys- ja hyvinvointipoliittinen enemmän kuin perinteinen työllisyys-hanke*. Tarkoitus on kokeilla uusia vaihtoehtoisia työllistämisen tapoja ja hakea lisää vaikuttavuutta.
2. Kyse ei myöskään ole tukityöllistämisestä, vaan työntekijät ovat työehtosopimuksen mukaisella palkalla työsuhteessa työvoimataloon. He säilyvät kuitenkin työnhakijoina avoimilla työmarkkinoilla.
3. Hankkeella pyritään muokkaamaan asenteita liittyen työn arvostukseen, terveisiin elämäntapoihin ja erilaisten tukien vastikkeellisuuteen sekä ehkäisemään syrjäytymis- ja kohtaanto-ongelmaa.
4. Kyse on poikkihallinnollisesta kokeilusta ja samalla testi ja näytön paikka siitä, että valtionhallinnossa pystytään ja halutaan tehdä uusia innovatiivisia ja rohkeita avauksia yli hallintorajojen. (emt. 15.)

”Vaikka asian sisällöstä johtuen hanke on työ- ja elinkeinoministeriön budjetissa, hankevalmistelun työvaliokunnan ja ohjausryhmän näkemyksen mukaan suurimmat positiiviset vaikutukset tulevat olemaan sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla, myös valtionvarainministeriön hallinnonalalla sekä lisäksi työttömyyskassoilla ja KELA:lla.” Mallin kautta saadaan empiiristä tietoa työttömyyden kustannusvaikutuksista yhteiskunnalle. ”Hyvinvointiin liittyvät tulokset ovat nähtävissä mahdollisesti vuosikymmenten päästä

seuraavan sukupolven terveydessä. Osa työllistymisen vaikutuksista näkyy kuitenkin varmuudella myös kohtuullisen nopeasti työttömän henkilön ja hänen perheensä arjessa. Kunnan tavoitteen asettelun näkökulmasta terveys- ja sosiaalipoliittiset tavoitteet ovat keskeisiä.” (Juntunen 2008, 16, 31.)

Lähteet

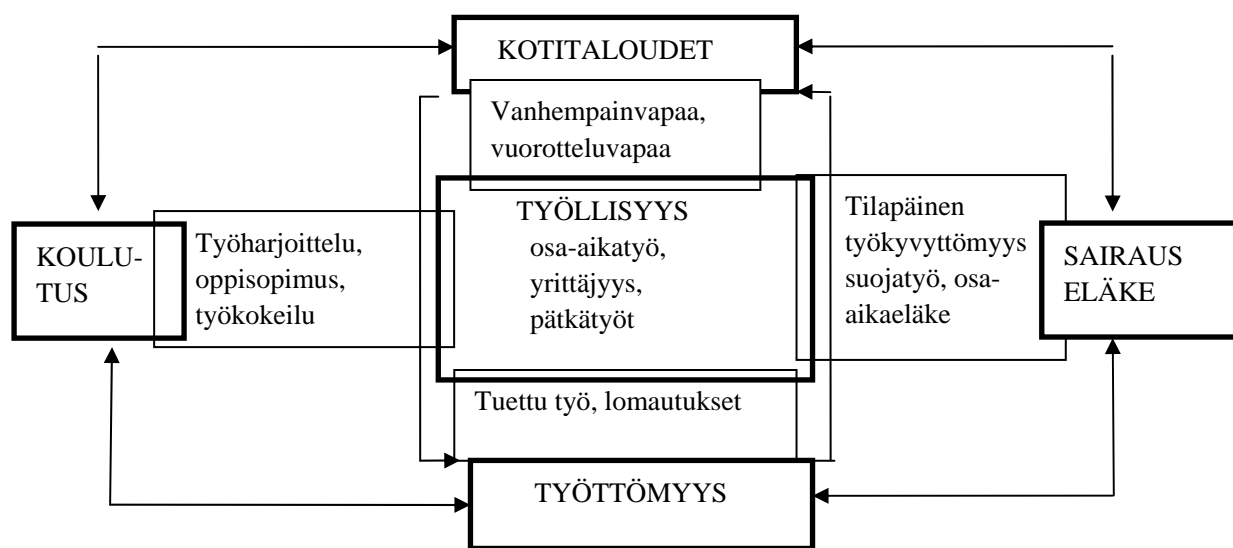
- Ala-Kauhaluoma M, Keskitalo E, Lindqvist T, Parpo A (2004) Työttömien aktivointi. Kuntouttava työtoiminta –lain sisältö ja vaikuttavuus. Stakesin tutkimuksia 141. Gummerus. Saarjärvi.
- Dean H (2003) Re-conceptualising welfare-to-work for people with multiple problems and needs. *Jnl Soc.Pol.* 32,3, 441-459.
- European Commission (2006) European Commission, Employment and Social Affairs, European Employment Strategy. http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy
- Hallituksen politiikkaohjelmat. Työllisyys. Vanhasen hallitus 2003-2007.
- Hytti H (2003) Työmarkkinatuki ja rakennetyöttömyyden purkutalkoot. Toimeentuloturvan näkökulma. *Analyysit. Yhteiskuntapolitiikka* 68 (2003):4. 353-368.
- Julkunen R (2006) Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Stakes. Helsinki 2006.
- Juntunen H (2008) Kaikki töihin –töitä kaikille. Paltamon Työtä Kaikille –hanke. Kunnallispolitiikan kandidaatin työ. Yhdyskuntatieteen laitos. Tampereen yliopisto. Heinäkuu 2008.
- Karjalainen V (2008) Aktiivinen sosiaalipolitiikka ja työhön kuntoutuminen. Teoksessa Karjalainen V, Saikku P, Pasuri A & Seppälä A (2008) Mitä on aktiivinen sosiaalipolitiikka kunnassa? Stakesin raportteja 20/2008. Stakes. Helsinki.
- KASTE – sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma 2008-2011. Pohjois-Suomen alueellinen kehittämistoiminnan suunnitelma 28.1.2009.
- Kautto M (2004) Sosiaaliturvalta työhön: suomalaisen hyvinvointivaltion reformi. *Yhteiskuntapolitiikka* 69 (2004):1, 17-28.
- Kautto M, Parpo A, Sallila S (2006) Huono-osaisuus eriarvoistuvan tulonjaon Suomessa. Teoksessa M Kautto (toim.) Suomalaisen hyvinvointi. Stakes, Helsinki.
- Kokko R-L (2003) Asiakas kuntoutuksen yhteistyöryhmässä – Institutionaalisen kohtaamisen jännitteitä. Kuntoutussäätiön tutkimuksia 72/2003. Yliopistopaino. Helsinki.
- Kortteinen M & Tuomikoski H (1998) Työtön. Tutkimus pitkäaikaistyöttömien selviytymisestä. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.
- Lödemel I & Trickey H (eds.) (2001) An Offer you can't refuse. Workfare in international perspective. The Policy Press. http://www.mol.fi/esr-suomessa/ohjelmakausi_2007-2013/esr-ohjelmaesitys/index.jsp. Luettu 19.1.2010.
- Moisio P (toim.) (2005) Lapsiperheiden taloudellisen tilanteen kehitys Suomessa 1990-2002. Stakes. Raportteja 4/2005.
- Moisio P (2006) Kasvanut polarisaatio lapsiperheiden parissa. Teoksessa M Kautto (toim.) Suomalaisen hyvinvointi. Stakes. Helsinki 2006.
- Raijas A (2008) Arjen hyvinvointi ja mahdollisuudet sen mittaamiseen. Työselosteita ja esitelmää 110/ 2008. Kuluttaja-tutkimuskeskus. Helsinki.
- Rauhala U (1991) Köyhyys ja huono-osaisuusongelman lähtökohdista ja ratkaisuyrityksistä. Sosiaali- ja terveysministeriön kehittämisosaston julkaisuja 1991:7. Helsinki. Pasilan Valtimo.
- Raunio K (2003) Sosiaalipolitiikan lähtökohdat. Gaudeamus. Tampere.
- Rose N (1996) The Death of the Social Economy and Society 25, 3, 327-356.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2006) Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2015 – kohti sosiaalisesti kestäväää ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa.
- Työmarkkinatuen aktivointi – yhteiskuntatutkimus pitkäaikaistyöttömille (2005) Työhallinnon julkaisu 347. Työministeriö.
- van Berkel, R & Hornemann Möller I (eds.) (2002) Active Social Policies in the EU. Inclusion through participation? The Policy Press.

Välityömarkkinat työvoimapolitiikassa

Taustaa

Välityömarkkinat-käsite tuli 1990-luvulla mukaan eurooppalaiseen yhteiskuntapoliittiseen keskusteluun globalisaation, työelämän ja työmarkkinoiden muutoksen vaikutuksista yksilöihin ja yhteiskuntaan. Günther Schmid Saksassa esitteli vuonna 1993 siirtymien työmarkkinat (Transitional Labour Markets TLM), joissa työmarkkinoita tarkastellaan yksilön elämänkulun siirtymien näkökulmasta. Schmidin kehittämä malli sisältää viidenlaisia, kaksisuuntaisia kriittisiä siirtymiä, joita tulisi tukea institutionaalisten rakenteiden toimintaperiaatteiden avulla: siirtymät koulutuksesta työhön, siirtymät erilaisten työllisyysstatusten ja sopimusten välillä, siirtymät hoivatyön ja työmarkkinoiden välillä, siirtymät työllisyyden ja työttömyyden välillä sekä siirtymät työllisyyden ja eläkkeen välillä. (Kuvio 1.)

Meillä Suomessa Asko Suikkanen toi työmarkkina-asemien siirtymät suomalaiseen keskusteluun vuonna 1996. Schmidin lailla hän tarkoittaa siirtymien työmarkkinoilla työmarkkinoiden muutosta, uudenlaisia työmarkkinallisia riskejä, yksilöiden siirtymiä työn ja erilaisten elämäntilanteiden välillä. Siirtymien työmarkkinoiden taustalla voidaan nähdä työmarkkinoiden uudentyyppinen dynamiikka (perustana joustavuuden kasvu), teknologisten muutosten nopeus, ammattitaidon ja osaamisen nopea vanheneminen, elinikäinen oppiminen ja hyvinvointivalttiollisten mahdollisuuksien hyödyntäminen yksilöiden arjen käytännöissä. (Suikkanen 2008.)



Kuvio 1. Modernit työmarkkinat (mukailtu Schmid 2008, 31).

Schmid näkee, että siirtymien työmarkkinat voisivat olla olennainen osa työttömyyden ratkaisua ja täydentää teknologisiin innovaatioihin ja uusiin hyödykkeisiin tai palvelumarkkinoihin perustuvaa taloudellista kasvua. Schmidin argumentointi perustuu siihen, että työmarkkinoiden ja muiden sosiaalisten järjestelmien välillä olevien rajojen täytyy olla entistä avoimempia siirtymävaiheille palkkatyön ja tulevaa työllistymistä säilyttävien ja parantavien ei-markkina-aktiviteettien välillä. (Ks. Suikkanen 2008.)

Välityömarkkinat Suomessa

Eurooppalaisessa keskustelussa välityömarkkinat käsite esiintyy erilaisin painotuksin kuin Suomessa. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa se kytetään vahvasti avointen työmarkkinoiden kysyntään. Skotlannissa, erityisesti Glasgowissa ja Edinburghissa, ovat esimerkiksi teknisen aputyövoiman puutetta poteneet sairaalat alkaneet yhteistyössä järjestöjen kanssa luoda suoria yhteyksiä kuntoutettaviin ja vajaatyökykyisiin asiakasryhmiin ja ryhtyneet kouluttamaan heitä omiin töihinsä. Suomen työvoimapalvelujen uudistusta pohtinut työryhmä toteaa vuonna 2007 ilmestyneessä väliraportissaan, että Suomessa olisi syytä kehittää välityömarkkinoiden ja avointen markkinoiden kytkeä voimakkaasti:

”Kysymyksessä on kuitenkin monimutkainen aihe ja siinä on tarjolla useita sudenkuoppia, kuten kansainväliset kokemukset osoittavat. Muun muassa Hollannin kokemus on omiaan varoittamaan liian vahvasta ja nopeasta ulkoistamisregiimin muodostamisesta. Samoja kokemuksia on myös Isolla-Britannialla, jolla on kuitenkin Suomea olennaisesti pidempi ja rikkaampi kokemus sopimuspolitiikasta ja kestävästä kilpailuttamisesta näillä alueilla. Välityömarkkinoiden suhteen on varmaankin paikallaan suuntautua määrätietoiseen kestävien ratkaisujen rakentamiseen. Erityisesti kuntauudistus tulee aiheuttamaan myös tälle teemalle monia paineita, kuin myös se seikka, että mahdollisuudet edetä välityömarkkinoilla ovat eripuolilla maata hyvin erilaiset. Tärkein kysymys on yhteyksien luominen välityömarkkinoilta työvoiman kysyntään.” (Arnkil ym. 2007, 12)

Työmarkkinoiden rakenteet ovat meillä muutoksessa ja tässä kokonaisuudessa yksi työttömyyden ja pitkäaikais-työttömyyden torjumiseen tähtäävä toimintamuoto ovat niin sanotut välityömarkkinat. Seuraavassa kuvataan välityömarkkinoita koskevaa keskustelua ja kehittämisvaiheita osana suomalaista työllisyyspolitiikkaa.

Wikipediassa määritellään välityömarkkinat vapaiden työmarkkinoiden ja työttömyyden välillä olevaksi työ-säoloksi, josta pyritään sijoittumaan vapaille työmarkkinoille. Välityömarkkinat on tarkoitettu lähinnä vaikeasti työllistyville työnhakijoille, joille ne voivat tarjota sekä riittävää sosiaalista tukea että pysyvää toimeentuloa. Kolmas sektori, kuten yhdistykset, vastaa suurimmalta osin välityömarkkinoista. Välityömarkkinat voidaan jakaa työllistymistavoitteen ja toimenpiteiden perusteella kahteen tyyppiin: välityömarkkinoilta henkilön odotetaan siirtyvän suhteellisen nopeasti avoimille työmarkkinoille työvoimakoulutuksen ja palkkatuen turvin, kun taas välittävillä työmarkkinoilla tarvitaan laajempia kuntouttavia toimenpiteitä, eikä kaikkien kohdalla työllistymistävoite avoimille työmarkkinoille ole mahdollistakaan. Välityömarkkinat kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön ja välittävät työmarkkinat sosiaali- ja terveysministeriön vastuulle. Välityömarkkinoita kutsutaan myös käsitteellä siirtymätyömarkkinat. Siirtymätyötä käytetään apuna selvitettäessä ihmisten työ- ja toimintakykyä sekä parannettaessa työllistymisedellytyksiä ja työmarkkinavalmiuksia. (<http://fi.wikipedia>)

Päivi Kerminen (2007) on määritellyt välityömarkkinat ”työttömyyden ja avointen työmarkkinoiden väliin sijoittuvina mahdollisuuksina henkilöille, joilla on eri syistä vaikeuksia sijoittua työhön avoimille työmarkkinoille tai koulutukseen”. Työ- ja elinkeinotoimisto voi myöntää työnantajalle palkkatukea työttömän henkilön palkkauskustannuksiin, jos työnhakija ei työllisty avoimille työmarkkinoille tai jos hän ei sijoitu koulutukseen. Tavoitteena on luoda työpaikkoja, joihin työntekijöillä on matala kynnys työllistyä.

Pääministeri Matti Vanhasen I hallitusohjelmassa välityömarkkinat oli yksi kehittämisen kohde työvoimapolitiikan alueella. Vanhasen II hallituksen tavoitteena on, että jokainen voi osallistua osaamisensa ja kykyjensä mukaan työtä tekemällä yhteiskunnan rakentamiseen. Tavoitteena on tukea tuottavuuden nousua ja työvoiman saataavuutta. Työn todetaan olevan myös paras keino syrjäytymisen ehkäisemisessä ja köyhyyden torjumisessa. (Hallitusohjelma I ja II.)

Työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivuilla määritellään välityömarkkinat työskentelymahdollisuuksiksi henkilöille, joilla on eri syistä vaikeuksia sijoittua työhön avoimille työmarkkinoille. Avoimilla työmarkkinoilla palkkauskustannuksiin ei käytetä yhteiskunnan taloudellista tukea. Aktiivisen työvoima- ja sosiaalipolitiikan työmahdollisuuksien lisäksi välityömarkkinoilla tarjotaan näille henkilöille työhön sijoittamista edistäviä ja työssä selviytymistä tukevia palveluja. Työmarkkinatoimenpiteiden, kuten työharjoittelun ja työelämävalmennuksen sekä palkkatuetun työn tavoitteena on parantaa henkilön ammattitaitoa, osaamista ja työmarkkina-asemaa ja näin edistää hänen pääsyään avoimille työmarkkinoille. (<http://www.tem.fi/index.phtml?s=2317>, 8.4.2010.)

Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) vastuulle kuuluvan aktiivisen työvoimapolitiikan tavoitteena on muuttaa painopiste passiivisesta tuesta aktiiviseen toimintaan, tukea työttömien työllistymistä ja vähentää rakenteellista

työttömyyttä esimerkiksi välityömarkkinoiden avulla. Sosiaali- ja terveysministeriön (STM) vastuulla olevan aktiivisen sosiaalipolitiikan, kuten kuntouttavan työtoiminnan ja sosiaalihuoltolain mukaisen työtoiminnan, tavoitteena on ylläpitää henkilöiden toimintakykyä ja parantaa elämänhallintaa ja näin luoda edellytyksiä heidän siirtymiselleen välityömarkkinoille tai suoraan avoimille työmarkkinoille.

Välityömarkkinoiden kehittäminen

Sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2003 asettaman *Sosiaalisen työllistämisen työryhmän* tehtävänä oli esittää keinoja edistää vaikeasti työllistyvien työllistymistä ja sosiaalista kuntoutusta. Työryhmän tuli kiinnittää huomiota alueellisten työvoiman palvelukeskusten (TYP) perustamistoimiin, sosiaalisten yritysten toimintaan sekä kokeuksiin kuntouttavasta työtoiminnasta, nuorten työpajatoiminnasta ja työpankkitoiminnasta. Vaikeasti työllistyvät henkilöt määriteltiin tässä työryhmässä pitkäaikaistyöttömiin, vammaisiin, pitkäaikaissairaisiin sekä myöhemmin TUPO 2 -työryhmän viittaamiin sosiaalisista syistä työmarkkinoilta syrjäytymisvaarassa oleviin henkilöihin. (Sosiaalisen työllistämisen työryhmän raportti, 2004)

Vuoden 2006 *TUPO 2 -työryhmä* ehdotti mietinnössään Väyliä työhön avausta niin sanottujen välityömarkkinoiden kehittämiseen. Ehdotuksen mukaan välityömarkkinat koostuvat avointen työmarkkinoiden ja työttömyyden välissä olevista tuetuista palveluista, aktiiviohjelmista ja työtilaisuuksista niille, joiden sosiaalinen selviytyminen on heikentynyt pitkäaikaisen työttömyyden vuoksi. Työministeriön asettaman kolmikantaisen työryhmän tavoitteena oli valmistella työllistymistä helpottavia ja työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamista parantavia aktiivitoimenpiteitä. Työryhmälle selvisi työskentelynsä aikana, että työvoimatoimiston asiakkaissa on sellaisia henkilöitä, jotka eivät täytä työkyvyttömyyseläkkeen ehtoja, mutta joiden sijoittuminen avoimille työmarkkinoille edes voimakkaiden tukitoimien turvin on epätodennäköistä. Välimarkkinoita koossa pitäväksi ja yhdistäväksi rakenteeksi ehdotettiin työvoiman palvelukeskuksia. (Väyliä työhön, 2006.)

Kuntouttava työtoiminta liitetään usein ajankohtaiseen keskusteluun välityömarkkinoista. *Työvoiman palvelukeskus*, TYP-toiminta ja sen vaikeasti työllistyvät asiakkaat on ollut keskeinen välityömarkkinakeskustelua viritävä tausta. Työvoiman palvelukeskuksille tehdyn kyselyn mukaan TYP:ien tulevissa kehittämiskohteissa välityömarkkinoiden ja niihin liittyvien palvelujen kehittäminen nähdään selvästi ykkösasiana. Välityömarkkinakysymystä sivuten kyselyssä tiedusteltiin, mitä mieltä TYP:t ja niiden ohjausryhmät ovat yhteiskunnan varoin tuettujen työpaikkojen riittävydestä alueellaan. TYP:n vastaajista 44 prosenttia on sitä mieltä, että tuettuja työpaikkoja ei ole tarvetta vastaavasti, ohjausryhmien vastaajista näin ajatteli vain 31 prosenttia. (Arnkil ym. 2007.)

Sosiaaliturvan uudistamiskomitea – SATA-komitea – asetti 1.1.2008 selvityshenkilön selvittämään, millaisia kokeiluja, järjestämistapoja tai malleja löytyy tällä hetkellä välityömarkkinoiden järjestämiseksi Suomessa ja muissa maissa, esittämään vaihtoehtoja ja ehdotuksia välityömarkkinoiden pysyviksi järjestelyksi Suomessa sekä tekemään ehdotukset välityömarkkinoille työllistettävien työkorvaus- ja toimeentulojärjestelyiksi. Selvitysmies Asko Suikkanen antoi Selvityksen välityömarkkinoista 13.10.2008. Hänen mukaansa keskeinen puute suomalaisessa välityömarkkinoiden kehittämisessä on toiminnan rajaaminen lähes yksinomaan työllistämispolitiikan ja sosiaalipolitiikan työllistäviin palveluihin, josta puuttuvat ne palvelut, jotka tukisivat siirtymiä palveluista työelämään. Toinen keskeinen puute on se, että toimintaa ei kytketä tai nähdä osana aikuiskoulutuspolitiikkaa tai ammatillisen kuntoutuksen kokonaisjärjestelmää. (Suikkanen, 2008, 17–18.)

Euroopan sosiaalirahaston (ESR) ohjelmakaudella 2007–2013 on käynnissä työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) ja sosiaali- ja terveysministeriön (STM) yhteinen valtakunnallinen *Välityömarkkinat-kehittämisohjelma (2007–2013)*, jonka avulla pyritään luomaan avoimille työmarkkinoille johtavia tuettuja työllistymispolkuja. Ohjelma kytkeytyy työ- ja elinkeinoministeriön työllisyys- ja yrittäjyysstrategian linjaukseen työmarkkinoilla heikommassa asemassa olevien tukemisesta ja työllistymiskynnysten alentamisesta. Välityömarkkinat-kehittämisohjelma sijoittuu Euroopan sosiaalirahaston ESR-ohjelman toimintalinjaan 2. Työllistymisen ja työmarkkinoilla pysymisen edistäminen sekä syrjäytymisen ehkäiseminen. Välityömarkkinat-ohjelma on laajin toimintalinjan viidestä ohjelmasta. Lokakuuhun 2009 mennessä oli käynnistynyt 40 TEM:n ja STM:n projektia, joita toteutetaan 11 TE-keskusalueella. Kehittämisohjelmassa tarjotaan henkilöille, joilla on eri syistä vaikeuksia sijoittua työhön avoimille työmarkkinoille, mahdollisuuksia työskentelyyn työttömyyden ja avointen työmarkkinoiden välissä, välityömarkkinoilla. Tavoitteena on tarjota nykyistä useammalle henkilölle siirtymätyöpaikka avoimille työmarkkinoille sekä kehittää asiakkaiden työmarkkinavalmiuksia ja työkuntoa ja toimia sosiaalisen voimaannuttamisen paikkana. Välityömarkkinat tarjoavat tuettuja työ- ja aktivointipaikkoja, joilla parannetaan työnhakijoiden

osaamista ja työelämävalmiuksia, ja lisäksi heille tarjotaan työhön sijoittumista edistäviä ja työssä selviytymistä tukevia palveluja. (Lempola, 2009.)

Kohderyhmät välityömarkkinoilla

Työministeriö lähetti syyskuussa 2007 TE-keskusten kautta työvoimatoimistoille kyselyn välityömarkkinoiden palveluja tarvitsevien asiakkaiden määristä. Työvoimatoimistoissa oli tammi-heinäkuussa 2007 keskimäärin noin 316 000 työnhakijaa, joista työttömiä 66 prosenttia, toimenpitein työhön sijoitettuja 14 prosenttia ja työvoiman ulkopuolella olevia 20 prosenttia (mm. työvoimakoulutuksessa, sairauslomalla, opiskelijoita). Työvoimatoimistojen arvion mukaan edellä mainituista työnhakijoista välityömarkkinoiden tarjoamia työmahdollisuuksia tarvitsi noin 125 000 henkilöä (40 %), joista 87 000 (28 %) tarvitsi työharjoittelua, työelämävalmennusta ja palkkatuettua työtä ja 38 000 (12 %) aktiivisen sosiaalipolitiikan palveluja. (ESR kehittämisohjelma 2007–2013, 3)

Välityömarkkinat-kehittämisohjelmassa (2009) todetaan, että työmarkkinoiden ulkopuolella on suuri työvoimareservi, joka olisi halukas työskentelemään. Työkyvyttömyyseläkkeeltä haluaisi työmarkkinoille noin 41 000 henkilöä, joista yli 12 000 kokoaikaiseen työhön. Samaa laskutapaa käyttäen olisi vuosittain työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyvistä henkilöistä (vuonna 2005 uusia työkyvyttömyyseläkkeitä myönnettiin noin 29 000 henkilölle) yli 4 000 halukkaita siirtymään takaisin työelämään. Lisäksi vuonna 2005 Kelan kuntoutustuella oli noin 14 000 henkilöä, ja myös tätä ryhmää on pidettävä merkittävänä työvoimareservinä.

Työmarkkinoille tulevien ikäluokkien pienentyessä pitkäaikaistyöttömien rinnalla ja sijasta välityömarkkinoiden potentiaalisessa kohderyhmässä painotetaan aikaisempaa enemmän vajaakuntoisia, työkyvyttömyyseläkkeellä ja kuntoutustuella olevia sekä henkilöitä, joiden työttömyys uhkaa pitkittyä. Rakenteellisen työttömyyden piiriin kuuluvat pitkäaikaistyöttömät ja henkilöt, joiden työttömyyden on katkaissut työvoimapoliittinen toimenpide. Työttömyyden kestänyt yli kuusi kuukautta, työllistymisen todennäköisyys ilman tukitoimenpiteitä pienenee huomattavasti. Pitkäaikaistyöttömien ryhmässä on henkilöitä, joiden työllistäminen tehokkaillakaan toimenpiteillä ei ole käytännössä mahdollista ja osa pitkäaikaistyöttömiä onkin ohjattu eläke-edellytysten selvittelyyn. (Työministeriön valtakunnallinen ESR-kehittämisohjelma, 2007)

VATES-säätiö ja Valtakunnallinen työpajayhdistys ovat määritelleet 'heikossa työmarkkina-asemassa olevat' henkilöiksi, joilla on vaikeuksia työllistyä ilman tukea tai työhallinnon peruspalveluiden kautta. Käsitelmääritely yhdistää TUPO 2 -työryhmän ja STM:n työryhmän ajatukset kohderyhmästä, johon kuuluvat sekä vammaiset, pitkäaikaissairaat että työttömät henkilöt, jotka tarvitsevat tukea työllistymiseensä. (Lampinen 2009.)

Paltamo välityömarkkinoiden toimintaympäristönä

Paltamon täystyöllistämismallia tarkastellaan toimintana, joka pyrkii edistämään työntekijöiden siirtymiä avoimille työmarkkinoille tai muihin myönteisiin ratkaisuihin, esimerkiksi koulutukseen. Paltamon Työvoimatalo nähdään siirtymätyömarkkinoiden toimijana, joka sijoittuu työttömyyden ja avointen työmarkkinoiden väliin tarjoten työntekijöille tukea positiivisten siirtymien toteutumiseen (vrt. Schmid 1998, 2008; Suikkanen 2008). Toiminta on palkkatuettua työllistämistä, jossa etsitään työllistettyjen kanssa yhdessä tietä avoimille työmarkkinoille ja selvitetään samalla, kuinka moni heistä tarvitsee pysyvät välityömarkkinat.

Paltamon täystyöllisyysmallin tavoitteena on työllistää kaikki kunnassa asuvat työttömät työnhakijat Paltamon Työvoimayhdistys ry:n ja Länsi-Kainuun ELY-toimiston yhteistyönä joko Paltamon Työvoimataloon tai avoimille työmarkkinoille. Kohderyhmänä ovat työvoimatoimistossa työttöminä työnhakijoina olevat työvoimaan kuuluvat henkilöt. Osa työnhakijoista on jäänyt työttömäksi juuri laman kynnyksellä, osalla on takana useita tilapäisiä työsuhteita, osa on ollut työmarkkinoilta syrjässä jo vuosia. Osa työttömistä työnhakijoista kuuluu ansiosidonnaisen päivärahan, osa toimeentulotuella ja asumistuella täydennetyn työmarkkinatuen piiriin. Työnhakijoiden halukkuus hakea omatoimisesti työ- tai koulutuspaikkaa vaihtelee. Kaikki työttömät työnhakijat kuuluvat työvoimaan, mutta osalle heistä työllistyminen palkkatyöhön tai kuntouttavaan työtoimintaan on vajaatyökykyisyyden tai sosiaalisten ongelmien vuoksi hyvin kaukainen tavoite.

Paltamon täystyöllisyysmallissa pyritään rakentamaan työllisyyspolku ja löytämään työpaikka kaikille työttömille työnhakijoille joko avoimilla työmarkkinoilla tai Paltamon Työvoimayhdistyksen ylläpitämässä Työvoimatalossa. Mallin ideana on, että työttömistä työnhakijoista tulee työllisiä ja palkkatuen avulla heille maksetaan työstä työttömyyskorvaukseen suhteutettu käypä palkka, jonka vuoksi työmarkkinatuki, toimeentulotuki ja asu-

mistuki käyvät tarpeettomiksi. Passiivisen työttömyyden ylläpitämiseen tarvittavia kustannuksia ohjataan siten aktiiviseen työllistämiseen ja työntekijöiden työvalmiuksien lisäämiseen ja tämän odotetaan tuottavan pitkällä aikavälillä selkeitä yksilöllisiä, yhteiskunnallisia että taloudellisia hyötyjä.

Suikkasen mukaan välityömarkkinoihin liittyy voimakas odotushorisontti. Niiltä toivotaan löytyvän uudenlaisia työmahdollisuuksia erityisesti pitkäaikaistyöttömille, jotka ovat vaarassa syrjäytyä työmarkkinoilta alhaisen koulutustason, vajaakuntoisuuden, päihde- tai mielenterveysongelmien takia. Olennainen kysymys on, miten yksilöt etenevät välityömarkkinoilla, miten siirtymät toteutuvat toimenpiteistä työsuhteisiin ja yleensä palkkatyöhön sekä miten yksilöiden selviytymisen resurssit ja voimavarat kehittyvät. (Suikkanen 2008.) Haaste välityömarkkinoiden koko olemassaolon ja kehittämisen kannalta on se, miten aktiivisen sosiaali- ja työvoimapolitiikan palveluista rakennetaan avoimille työmarkkinoille johtavia työllistämispolkuja (STM 5.12.2007.)

Lähteet

- Amkil, R., Karjalainen, V., Saikku, P., Spangar, T., Pitkänen, S. 2007. Työvoimatoimistot ja työvoiman palvelukeskukset tänään ja huomenna. Väliraportti Suomen työvoimapalvelujen uudistuksesta. Työhallinnon julkaisu 373/2007.
- ESR-kehittämisohjelma 2007- 2013. Välityömarkkinat (TM) Toimintalinja 2. Työllistyminen ja työmarkkinoilla pysymisen edistäminen sekä syrjäytymisen ehkäisy. www.rakennerahastot.fi/.../tem_valityomarkkinat_ko.pdf. Luettu 21.4.2010.
- (Wikipedia <http://fi.wikipedia.org/wiki/V%C3%A4lity%C3%B6markkinat> luettu 8.4.2010)
- Kerminen P (2007) Sosiaaliset yritykset ja välityömarkkinat. Power Point -esitys. HOT-hankkeen päätösseminaari. ”Hyvinvointiala ja sosiaalisten yritysten toimintaedellytykset” 22.11.2007, Stakes. Helsinki.
- [Http://www.hothanke.fi/seminarit/TM22.11.2007.ppt](http://www.hothanke.fi/seminarit/TM22.11.2007.ppt)
- Lampinen P (2009) Putoavatko vammaiset ja pitkäaikaissairaat työmarkkinoiden lisäksi myös välityömarkkinoilta? Työpoliittinen aikakauskirja 4/2009. Työ- ja elinkeinoministeriö, 5-14.
- Lempola, H-M (2009) Välityömarkkinat-kehittämisohjelma, TEM. Esitys Rakennerahastoasioiden ajankohtaispäivät 20.10.2009, http://www.rakennerahastot.fi/rakennerahastot/tiedostot/r-r-paivat_lokakuu/hanna-mari_lempola_esitys.pdf, luettu 8.4.2010
- Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003. <http://www.valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/ohjelma/fi.jsp>
- Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007. <http://www.vn.fi/hallitus/hallitusohjelma/fi.jsp>
- Schmid G (1998) Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy. Discussion paper in October 1998. <http://bibliothek.wzb.eu>, poimittu 23.4.2009.
- Schmid G (2008) Sharing Risks: On Social Risks Management and the Governance of Labour Market Transitions. Teoksessa: Rogowski R. (ed.) The European Social Model and Transitional Labour Markets. Law and Policy. Ashgate. 29-60.
- Sosiaalisen työllistämisen työryhmän raportti (2004). Sosiaalisen työllistämisen kehittämistyöryhmä. Työryhmämuistioita 19. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.
- Suikkanen A (2008) Selvitys välityömarkkinoista. 13.10.2008. (päivitetty 4.5.2009) SATA-komitean selvityksiä. <http://www.stm.fi>, poimittu 23.4.2009.
- STM 5.12.2007.
- [Http://www.stm.fi/Resource.phx/vastt/sostu/eurak/projektihaku.htx.i494.pdf](http://www.stm.fi/Resource.phx/vastt/sostu/eurak/projektihaku.htx.i494.pdf)
- Työ- ja elinkeinoministeriö, Välityömarkkinat, verkkosivu <http://www.tem.fi/index.phtml?s=2317> 8.4.2010).
- Väyliä työhön. Tupo 2-työryhmän mietintö (2006). Työhallinnon julkaisuja 261. Työministeriö. Helsinki.
- Työministeriön valtakunnallinen ESR-kehittämisohjelma 2007-2013. Välityömarkkinat (TM) Toimintalinja 2. Työllistyminen ja työmarkkinoilla pysymisen edistäminen sekä syrjäytymisen ehkäisy. http://www.rakennerahastot.fi/rakennerahastot/tiedostot/valtakunnalliset_kehittamisohjelmat/tem_valityomarkkinat_ko.pdf, Luettu 21.4.2010, 27.4.2010)

2 Paltamon työllistämismalli

Arto Laurikainen ja Anne Huotari

Työllistämismallin historia

Paltamon täystyöllisyyskokeilun juuret ovat vuoden 2005 alussa alkaneen Kainuun hallintokokeilun valmistelussa, ehkä jopa 1997 alkaneessa Lex Kainuu -hankkeessa. Siinä jo esitettiin valtakunnan päättäjille laajaa kokeilua, jonka yhtenä osana oli yhteisötyömalli ehkäisemään syrjäytymistä. Kokeiluhallua eri toiminnoissa Kainuussa on ollut jo pitkään, sillä kainuulaiset ovat aina etsineet yhä tehokkaampia ja vaikuttavampia tapoja toimia muun muassa siksi, että rahaa ei koskaan ole ollut käytettävissä niin paljon kuin muualla. Toinen syy uusien toimintatapojen etsimiseen työllisyyden hoidossa on korkean työttömyyden pitkä historia Kainuussa. Se näkyy jo periytyvänä työttömyytenä. Maakunnan työttömyysaste on ollut maan korkeimpia vuosikymmenet, siksi usko perinteisten menetelmien vaikuttavuuteen on hiipunut useimmilla työttömillä ja monilla alan toimijoilla. Uusia, entistä vaikuttavampia malleja oli Kainuussa haettu EU-rahoitteilla työllisyysprojekteilla jo 10 vuotta, mutta niissäkin ongelmaksi oli huomattu toiminnan kapea-alaisuus. Tilaus uudelle, kokonaisvaltaiselle hankkeelle oli olemassa.

Kainuun hallintokokeilun yksi osio on, että maakuntaan tulevat työllisyysmäärärahat sisältyvät Kainuun kehittämisrahaan, jonka käyttöä ohjaa maakuntahallitus. Se määrittelee Kainuun TE-keskukselle, siis myös työvoimaosastolle, tulostavoitteet rahan käytöstä aiemman työministeriön ohjauksen sijaan. Muutos rahankäytön ohjauksessa tuli voimaan 1.1.2005 Kainuun hallintokokeilun alkaessa. Koska kyseessä oli suuri muutos, maakunta asetti vuoden 2004 alussa elinkeinopoliittisen työryhmän pohtimaan kehittämisrahan käyttömahdollisuuksia kokonaisvaltaisesti. Sen alatyöryhmäksi asetettiin työllisyystyöryhmä, jonka tehtävänä oli etsiä uusia ja tehokkaita käyttötapoja noin 20 miljoonan euron määrärahalle, joka oli käytettävissä työllistämiseen.

Työllisyystyöryhmän puheenjohtajana toimi maakuntavaltuuston varapuheenjohtaja, kansanedustaja Anne Huotari. Puheen pyöriessä kokouksissa työllistämistukiviidakon eri osioissa, työryhmän yrittäjäjäsen Arto Okkonen sanoi: *”Eiköhän lopeteta puheet nippeleistä ja tehdä jotain sellaista, mitä ei aiemmin ole tehty eli poistetaan tuet ja maksetaan ihmisille työn tekemisestä eikä kotona olemisesta.”* Puheenvuoro aiheutti paljon keskustelua ja pelkojakin. Arto Okkonen alkoi kuitenkin kehittää ideaa yhdessä Anne Huotarin kanssa, joka myös oli unelmoinut täystyöllisyyskokeilusta ja pohtinut työttömyyden hintaa verrattuna työllistämisen hintaan.

Työttömyyden hintaa etsittiin

Vuoden 2004 alussa ilmestyi *Tilastokatsaus vuodelta 2003* (Kela ja Vakuutusvalvontavirasto), josta ilmeni kunta-kohtaisesti kaikki työttömän perusturvaetuuksien menot ja työttömyydestä ja työllisyyskoulutuksesta johtuvat ansioturvan menot. Työllisyystyöryhmän laskelmien mukaan Kainuussa oli kyseisen Tilastokatsauksen mukaan maksettu vuonna 2003 työttömyydestä aiheutuvia suorita tukia ihmisille yli 78 miljoonaa euroa. Lisäksi käytettiin 20 miljoonaa euroa työllisyysmäärärahaa Kainuun TE-keskuksen kautta, ja työttömyyden hintaan laskettiin myös kuntien omat panostukset sekä lukuisat työllisyysprojektit.

Työttömyyden hinnaksi tuli yli 100 miljoonaa euroa vuodessa pelkästään suorien ja todennettavien kustannusten valossa. Laskelmiin ei ollut lisätty spekulatiivisia sosiaali- ja terveydenhuollon päihteiden käyttöön ja rikollisuuteen liittyviä muita kustannuksia, joita on vaikea kohdentaa ja todentaa työttömyyteen suoraan liittyviksi. Puheenjohtaja selvitti valtiovarainministeriöstä, työministeriöstä ja sosiaali- ja terveysministeriöstä yhden kunnan työttömyyden hintaa, mutta sitä ei tuolloin ollut saatavilla, ei liioin laskentakaavaa, jolla sen olisi voinut kunta-kohtaisesti laskea. Työryhmä päätti tehdä laskentakaavan itse.

Täystyöllisyyskokeilu Paltamoon

Täystyöllisyyskokeilua valmistelemaan perustettiin laajapohjainen työryhmä, jossa olivat mukana Ristijärven kunnan sosiaalijohtaja, Länsi-Kainuun työvoimatoimiston kehittämisspäällikkö, maakunnan työllisyystyöryhmän SAK-edustaja, Suomen yrittäjien edustaja, työvoimapulaa kokenut toimitusjohtaja sekä työllisyystyöryhmästä

Anne Huotari ja Arto Okkonen. Aluksi täystyöllisyyskokeilua valmisteltiin ja työttömyyden hintaa laskettiin Ristijärven eli Kainuun pienimmän kunnan kanssa, sillä työttömyysongelman arvioitiin siellä olevan nopeimmin ja helpoimmin ratkaistavissa. Asetettu työryhmä teki työttömyyden kustannuslaskelman ja selvitti ikäjakaumaan ja koulutus pohjaan perustuvan työttömyyden ammattikohtaisen rakenteen. Suorilla kustannuksilla laskettuna työryhmä sai työttömyyden hinnaksi Ristijärvellä, jossa ei ollut yhtään työllisyysprojektia menossa, keskimäärin noin 1 390 000 euroa vuodessa eli yli 10 000 euroa työtöntä henkilöä kohti vuodessa. Laskelma perustui vuoden 2003 lukuihin. Laskelmassa olivat mukana työttömyyspäivärahat, peruspäivärahat, työmarkkinatuet, yhdistelmätuet, työvoimapolitiittiset koulutukset, vuorotteluvapaakorvaukset ja kunnan työllistämisrahat.

Tässä vaiheessa Ristijärven sosiaalijohtaja muutti pois paikkakunnalta, eikä kunnassa ollut enää henkilöä, joka olisi ehtinyt sitoutua tähän työskentelyyn. Niinpä työryhmä lähti etsimään uutta kuntaa, joka olisi halukas yhteistyöhön. Hyvin pian kiinnostuksensa hankkeeseen esitti Paltamo, joka on työssäkäyntialueen näkökulmasta tarpeeksi lähellä Kajaania.

Työryhmä antoi maakuntahallitukselle loppuraporttinsa, jossa se esitti Paltamon Työtä Kaikille -hanketta kehittämään täystyöllisyysmallia, joka mittaisi, paljonko työttömyys maksaa ja voidaanko samalla rahalla saada enemmän aikaan, jos se käytetään aktiiviseen työllistämiseen. Työryhmässä ajatus oli jalostunut: *pelkkä työllisyyden hoito ei ollut riittävä, vaan mukaan täytyi ottaa myös sosiaali- ja terveyspalvelut, jotta saadaan aikaan kokonaisvaltainen toimintamalli.*

Työllistämismallin valmistelu alkaa

Paltamon työllistämismallin valmistelu käynnistyi vuoden 2005 joulukuussa. Alusta alkaen tavoitteena olivat työttömien – ja erityisesti nuorten – syrjäytymisen ehkäisy, hyvinvointi- ja terveysvaikutukset (säännöllinen rytmi, työterveyshuolto) sekä toimeentulo palkan, ei etuuksien kautta. Näistä seurasi, että tuesta muodostui myös vastikkeellista (työpanos palkkaa vastaan). Tavoitteisiin kuului työkyvyn ylläpitäminen välityömarkkinoiden avulla sekä vastaaminen työnantajien tarpeisiin (työkokeilut, lyhyet työjaksot mahdollisia, mahdollisuus palkata määräajaksi työntekijä ilman työnantajariskiä ja niin edelleen). Yksilön hyvinvointi ja ihmisen arvokkuuden säilyttäminen olivat vahvasti esillä. Periaatteena oli, että ketään ei jätetä. Toisin sanoen valmistelussa katsottiin, että hankkeen piiriin tulee saada kaikki työttömät työnhakijat ikään ja työkykyyn katsomatta. Kokeilua ei haluttu rajata esimerkiksi pitkäaikaistyöttömiin tai nuoriin ja ketään, esimerkiksi vajaatyökykyisiä tai alkoholi-ongelmaisia, ei haluttu jättää ulkopuolelle.

Mallia valmistelemaan perustettiin ohjausryhmä, johon Kainuun maakunta oli kutsunut edustajat Paltamon kunnasta, Kainuun ja Paltamon yrittäjäjärjestöistä, SAK:sta, STTK:sta, TE-keskuksesta, Paltamon työvoimatoimistosta, maakuntahallituksesta, maakunnan sosiaalitoimesta, paltamolaisesta osuuskunta Eurojopista sekä Anne Huotarin ja Arto Okkosen maakunnan työllisyystyöryhmästä. Ohjausryhmä kokoontui ensimmäisen kerran helmikuussa 2006. Keskeisenä toimijana oli alusta alkaen työvaliokunta, johon kuuluivat Arto Okkonen puheenjohtajana, Anne Huotari, Riitta Oikarinen ja Arto Laurikainen. Sihteerinä toimi maakunnan tiedotuspäällikkö sen aikaa, kun hän oli maakunnan palveluksessa. Myöhemmin nähtiin tarpeelliseksi kutsua mukaan edustajat paikallisesta Kelan toimistosta ja Kainuun työttömät ry:stä. Paltamossa ei ollut tuolloin omaa työttömien yhdistystä. Valmistelua johtaneesta ohjausryhmästä haluttiin laaja siksi, että kontaktipinta sidosryhmiin haluttiin pitää riittävänä alusta asti. Erillistä toimintarahaa ei hankkeella ollut käytettävissä, vaan työryhmän jäsenet toimivat valmistelutyöryhmässä joko taustaryhmänsä rahoituksella tai vapaaehtoistyönä.

Vuoden 2006 aikana selvitettiin eri lähteistä, kuinka paljon Paltamon alueella käytettiin rahaa työttömyyden hoitoon. Työ osoittautui melkoiseksi salapoliisityöksi. Väljästi tulkiten löytyi 15 eri ”putkea”, joista ohjattiin varoja työttömyyden torjuntaan tai sen seurausten hoitamiseen ja työttömien koulutukseen. Vuoden 2005 tietojen mukaan rahaa käytettiin vuositasolla lähes viisi miljoonaa euroa. Työryhmä totesi, ettei kokonaisuus ollut kenenkään hallinnassa, vaan eri toimijat käyttivät suuria summia rahaa, ja valtaosa rahasta käytettiin passiivitoimiin, kuten työttömyyspäivärahoihin, asumistukiin ja toimeentulotukeen.

Tavoitteena kokeilulaki

Lähtökohtana oli aluksi saada aikaan samankaltainen kokeilulaki kuin Kainuun maakuntakokeilussakin. Vuoden kuluessa alkoi tulla selväksi, että kokeilulaissa kohdattaisiin lukuisia ongelmia. Työryhmä halusi varmistaa ennen kokeilulain ministeriölle esittämistä, että kokeilussa ei olisi mitään perustuslaillisia ongelmia. Suomesta ei löytynyt perusoikeusasiantuntijaa, joka olisi ehtinyt ottaa kantaa asiaan puolen vuoden sisällä. Siksi työryhmä päätyi ratkaisuun, että kokeilua haetaan olemassa olevien lakien ja työsopimusten puitteissa.

Hanke oli tarkoitus toteuttaa yhtenä Paltamon kunnan hallinnoimista projekteista. Kun hankkeen vaikutuksia eri tahoille selvitettiin, huomattiin Kuntien eläkevakuutuksen kanssa käydyissä keskusteluissa, että kunnan työnantajaluokan kasvaessa projektin myötä – henkilöstön määrän nousu maakuntakokeilun aikaisesta noin 130 henkilöstä jopa 480 henkilöön – nousisi kunnan omavastuu niin sanotuista varhe-eläkemaksuista karkean arvion mukaan noin 50 000 euroa vuodessa. Tämän vuoksi päädyttiin ”loppumetreillä” yhdistysmuotoiseen toteuttamismalliin. Myös säätiötä ja osakeyhtiötä selvitettiin vaihtoehtoisina toimintamuotoina. Paltamon kunnan hallintoelimissä ei tehty aluksi virallista päätöstä hankkeeseen mukaan lähtemisestä. Siitä keskusteltiin hallituksen kokousten yhteydessä aina tarpeen vaatiessa ja valtuustoa informoitiin valmistelun etenemisestä.

Valmistelun yhteydessä käytiin epävirallisia keskusteluja monen eri tahon kanssa ja hankeideaa esiteltiin laajasti. Esimerkiksi mallia testattiin jo luonnosvaiheessa työmarkkinajärjestöjen ekonomistien kanssa, vielä erikseen käytiin keskustelut Elinkeinoelämän keskusliiton (EK) ja SAK:n kanssa. Valtiosihteeri Raimo Sailas lupautui 2006 hankkeen kummiksi. Hanketta esiteltiin myös työministeri Tarja Cronbergille, eduskunnan työ- ja tasa-arvovaliokunnalle sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnalle, Kelan valtuutetuille ja ylimmälle johdolle sekä työministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäälliköille. Näin valmistelijat saivat arvokasta palautetta ja päättäjät saivat ennalta tietoa hankkeen sisällöstä ja merkityksestä, mikä varmasti osaltaan edesauttoi sen käynnistymistä. Lisäksi valmisteluhanketta esiteltiin lukuisissa valtakunnallisissa seminaareissa ja muissa tilaisuuksissa.

Myös paikallista yhteydenpitoa sidosryhmiin pidettiin ohjausryhmässä tärkeänä. Keskusteluja käytiin paikallisen ja maakunnallisen yrittäjäyhdistyksen kanssa, sekä paikallisten että aluetason työntekijäjärjestöjen kanssa ja MTK:n paikallisten edustajien kanssa. Kaikille avoimia keskustelutilaisuuksia järjestettiin. Hankkeen valmistelijat jalkautuivat sinne, missä ihmiset liikkuvat: mielipiteitä kysyttiin ihmisiltä esittelytilaisuuksissa S-marketissa, Nesteen huoltoasemalla ja kirjastossa. Julkisessa sanassa on ollut lukuisia artikkeleita hankkeen etenemisestä. Laajimman huomion lieenee saanut hankkeesta kirjoitettu artikkeli Helsingin Sanomissa 8.5.2007. Se poiki satoja lukijakommentteja puolesta ja vastaan.

Ohjausryhmä selvitti muissa kunnissa käynnissä olleita hankkeita ja tutustui Vammalan ja Kinnulan toimintamalleihin. Anne Huotari kävi tutustumassa lähes vastaavaan työvoimahallinnon Burgerarbeit07-hankkeeseen Sachsen-Anhaltissa, entisen Itä-Saksan alueella. Muut Kainuussa toimivat hankkeet, kuten KAIRA-hanke ja Työkuntohanke, olivat mukana hankevalmistelussa yhteistyökumppaneina.

Esitys työministeriölle vuonna 2007

Kesällä 2007 tehtiin työministeriölle esitys hankkeen rahoittamiseksi vuosina 2008–2012. Esitys oli niin perussäällöltään kuin kustannusarvioltaanakin lähes nykyisen muotoinen ja laajuinen. Samassa yhteydessä tehtiin sisäasiainministeriölle esitys, että sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmään kuuluvaan työttömyysker-toimeen liittyvä ongelma ratkaistaisiin kompensoimalla siitä aiheutuva menetys kunnalle. Työttömyyden ollessa nolla prosenttia valtionosuuksien menetys kunnalle tulisi olemaan noin 500 000 euroa vuodessa. Ministeriöstä ei vastattu tehtyyn esitykseen. Sisäasiainministeriön kunta-asiat ovat sittemmin siirtyneet valtionvarainministeriön hoidettavaksi. Työministeriö on myöhemmin yhdistetty työ- ja elinkeinoministeriöksi. Eduskunnan Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta puheenjohtajansa Arto Satosen johdolla oli valtiovarainministeriön ja työministeriön lisäksi merkittävässä roolissa hankkeen etenemisessä.

Työministeriölle tehty hanke-esitys ei johtanut rahoituspäätökseen, mutta hallituksen budjettiriihessä elokuussa 2007 kirjattiin seuraava lausuma: *”Hallitusohjelman mukaan välityömarkkinoiden toimivuutta parannetaan ja luodaan edellytyksiä matalan kynnyksen työllistämiseksi kaikille työnhakijoille. Paltamon hanke on hyvä esimerkki suunnitelmista kehittää alueen tarpeista lähtevät välityömarkkinat. Hanke edellyttää kuitenkin vielä jatkovalmistelua ennen kuin sen rahoittamiseen voidaan ottaa lopullisesti kantaa. Jos hankkeen toteutukseen löydetään toimiva malli, hallitus varautuu ottamaan valtion talousarvioon määrärahan Paltamon hankkeelle vuosille 2009–2012.”*

Budjettiriihen jälkeen hankkeen valmistelu Paltamossa jatkui uudella innolla. Jatkovalmistelusta muodostettiin kunnan hallinnoima ESR-rahoitteinen valmisteluhanke, jonka kustannusarvio oli 85 000 euroa. Kilpailutuksen jälkeen hankkeen valmistelutyö ostettiin ulkopuolisilta asiantuntijoilta ja työ jatkui pääosin kajaanilaisen Koulutusavain Oy:n ja Tmi Anne Huotarin toimesta tapahtuvana esityksen hiomisena. Paltamon kunnanhallitus nimesi hankkeelle uuden ohjausryhmän 25.2.2008.

Koulutusavain Oy:n, Riitta Romppaisen, johdolla laatimassa laajassa selvityksessä täydennettiin taustakartoitusta, täsmennettiin toimintamalleja ja budjetoinnin perusteita, ohjaavan henkilöstön määrää ja rakennetta. Raporttia täydensi Anne Huotarin selvitys Paltamoon räätälöidyn palkkajärjestelmän ja työajanmääräytymisen perusteista sekä käyttöön otettavasta työehtosopimuksesta. Selvitys valmistui toukokuussa 2008 ja se muodosti pohjan uudelle hakemukselle työ- ja elinkeinoministeriölle. Hankehakemus koski nyt vuosia 2009–2012.

Näin valmisteltu esitys johti lopulta myönteiseen rahoituspäätökseen vuoden 2008 budjettiriihessä, ja rahoitus saatiin vuoden 2009 budjettiin. Aloitusvuoden valtion rahoitusosuus oli 2,45 miljoonaa euroa. Valtion budjettirahoitus koko hankkeelle on suuruudeltaan 22 miljoonaa euroa. Hankkeen rahoituksen varmistuttua budjettiriihessä, valmistelun loppuunsaattaminen jatkui vauhdilla samojen valmistelijoiden toimesta kuin keväällä. Työ- ja elinkeinoministeriö oli asettanut rahoituksensa ehdoksi sen, että kokeiluraha pitää tulla ministeriön budjettiraamin ulkopuolelta. Valtiovarainministeriö osoitti vahvan tukensa hankkeelle osoittamalla kokeilurahan työ- ja elinkeinoministeriölle sen raamin ulkopuolelta.

Kunta vastuuseen työllistämismallihankkeesta

Virallinen päätös Paltamon kunnan lähtemisestä mukaan hankkeeseen tehtiin niinkin myöhään kuin 24.11.2008, kun perustettavan yhdistyksen säännöt oli saatu hyväksyttynä Patentti- ja rekisterihallituksen ennakkotarkastuksesta. Koska Paltamossa katsottiin, että hankkeen laadun ja sisällön vuoksi kunta on päävastuussa hankkeesta valtioon ja muihin toimijoihin päin, sillä tulee olla tosiasiallinen määräysvalta myös yhdistyksessä. Hankkeenhan piti alun perin olla kunnan oma hanke. Sen vuoksi sääntöihin on kirjattu, että kunnalla on yhdistyksen kokouksissa viisi ääntä ja muilla kolmella jäsenellä kullakin yksi ääni. Samalla sovittiin, että kunnalla on yhdistyksen hallituksessa neljä jäsentä ja muilla kolmella jäsenellä kullakin yksi jäsen.

Paltamon työvoimayhdistyksen perustava kokous pidettiin 15.12.2008 Paltamon kunnantoimistolla. Ensimmäiseen hallitukseen valittiin seuraavat henkilöt:

Arto Laurikainen	Paltamon kunta, puheenjohtaja
Heli Moilanen	Paltamon kunta, varapuheenjohtaja
Pentti Keränen	Paltamon kunta
Veijo Mikkonen	Paltamon kunta
Pauliina Haataja	MTK-Paltamo
Pertti Penttilä	Paltamon yrittäjät
Päivi Soldatkin	Paltamon JHL
Leila Pölkky-Pieskä	Paltamon työvoimayhdistys ry:n toiminnanjohtaja, sihteeri

Työtä kaikille -hankkeen toiminta käynnistyi toimintatilojen kunnostamisella, tietojärjestelmien hankinnalla ja muun henkilökunnan rekrytoinnilla. Tilojen valmistumisen sekä taloushallinnon työkalujen käyttöön saamisen myötä voitiin varsinainen työllistettyjen rekrytointi aloittaa tammi-helmikuussa 2009. Samoissa tiloissa *Työvoimatalon* kanssa toimii Kainuun TE-keskuksen, nyttemmin Kainuun ELY:n rahoittama *Työnhakuklubi*, joka on yksi osa Paltamon täystyöllisyshanketta. Se toimii valmennusyksikkönä työnhakijoille ennen heidän siirtymistään työmarkkinoille, koulutukseen tai työhön Työvoimataloon. Työnhakuklubin toimintaa ja koulutuksia vuodesta 2009 alkaen on järjestänyt Koulutusavain Oy.

Paltamon täystyöllistämishankkeen rahoitukseen ei sisältänyt tutkimuksellista osuutta lainkaan. Kansanterveyslaitos KTL, nykyisin Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL, oli tehnyt TEROKA-hankkeessa (Sosioekonomisten terveyserojen kaventaminen) yhteistyötä Kainuussa ja kiinnostui myös tästä työllistämishankkeesta. Kun elokuussa 2008 saatiin alkurahoitus arviointitutkimukselle sosiaali- ja terveysministeriöstä, tutkimusprofessori Seppo Koskisen johdolla käynnistettiin tutkimushankkeen valmistelu. Paltamossa ja ministeriöissä pidettiin tärkeänä, että täystyöllisyyskokeilusta saadaan riittävästi ja tarpeeksi laadukasta tutkimustietoa. Ensimmäinen tutkimus onkin jo

valmistunut, kun kajaanilaisen Hannu Juntusen kunnallispolitiikan kandidaattityö Paltamon Työtä kaikille -hankkeesta hyväksyttiin kesällä 2008 Tampereen yliopiston kunnallispolitiikan laitoksella.

Lähteet

Laki Kainuun hallintokokeilusta, 9.5.2003/343
Tilastokatsaus, vuoden 2003 tilastot, Kela ja Vakuutusvalvontavirasto, 2004
Elinkeino- ja työllisyistyöryhmän loppuraportti, Kainuun maakunta, 2005
Huotari, Anne (2005 ja 2006) Laskelmat, työttömyyden hinta Ristijärvellä
Huotari, Anne ja Laurikainen, Arto (2006-2008) Laskelmat, työttömyyden hinta Paltamossa
Huotari, Anne (2007) Matkaraportti Saksan työllisyyskokeilusta.
Junkkari, Jari & Junkkari, Vesa (2005) Prosessikaavio.
Juntunen, Hannu (2008) Kaikki töihin - töitä kaikille. Paltamon Työtä kaikille -hanke. Tampere: Tampereen yliopisto. Kandidaattitutkielma

Leinonen, Tuomas (2006) Panos-tuotos-laskelma.

Artikkeli, Helsingin Sanomat, 8.5.2007

Paltamon Työtä Kaikille –hanke:

- Valmisteluhankkeen muistiot 2004-2005
- Pöytäkirjat, Paltamon Työtä Kaikille -hanke, 2006-2008
- Väliraportti ja loppuraportti Paltamon Työtä Kaikille -hanke, Koulutusavain Oy 2007
- Loppuraportti, Paltamon Työtä Kaikille –hanke, Tmi Anne Huotari, 2007

Pöytäkirjat, Paltamon kunta, 2008-2009

Pöytäkirjat, Paltamon työvoimayhdistys, 2008-2009

Paltamon työllistämismallin rakentaminen

Työtä Kaikille -hankkeen ohjausryhmä valitsi kilpailutuksen jälkeen kaksi yritystä, Koulutusavain Oy:n ja Tmi Anne Huotarin, valmistelevaan Paltamon työllistämismallin. Koulutusavain Oy:stä valmisteluun osallistuivat koulutusvastaava Riitta Romppaisen johdolla Susanne Ilvonen (nuoret ja työnantajakartoitus), Johanna Matinmikko (talous) ja Maritta Palmu (koulutus). Koulutusavaimen laatimassa laajassa raportissa kuvataan toimintaprosessi, työpaikkojen kartoitus julkisella, yksityisellä ja kolmannella sektorilla, Paltamon mallin koulutussuunnitelma, työterveydenhuollon periaatteet, päihdeohjausmalli, talousarvio, työvoimahallinnon ja hankkeen välisen rajapinnan määrittely, hankkeen toimitilat ja nuorten työpajan kehittäminen työammattitoiminnaksi. Tmi Anne Huotari valmisti palkkajärjestelmän, tavoitteiden asettamisen, sidosryhmäyhteistyön ja osallistui tutkimushankkeen edistämiseen. Kaikki valmistelijat tekivät tiivistä yhteistyötä koko valmisteluajan.

Valmisteluhanke määritteli täystyöllisyys Hankkeelle kuusi teesiä:

- 1) luoda täystyöllisyyskokeilu, jossa etsitään työnhakijoiden kanssa yhdessä tie avoimille työmarkkinoille,
- 2) verrata puoliaktiivisen nykymallin ja kokonaisvaltaisen työllisyys-, sosiaali- ja terveyspolitiikan keinoin toteutettavan täystyöllisyysmallin kustannuksia eri tahoille sekä sen hyvinvointivaikutuksia yksilö- ja kuntatasolla,
- 3) löytää uusia työllistymistä edistäviä toimintamalleja, joita voidaan mahdollisesti soveltaa myös muualla maassa,
- 4) selvittää, paljonko työnhakijoissa on henkilöitä, jotka tarvitsevat pysyvät välityömarkkinat,
- 5) löytää työ kuntoutukselle olennainen merkitys syrjäytymisen ehkäisyssä sekä
- 6) tarjota kaikille palkkatyösuhte ja vain niille henkilöille kuntouttava työtoiminta, jotka eivät kykene olemaan töissä yli neljä tuntia päivässä viitenä päivänä viikossa.

Työllistämismallin tavoitteeksi ja toimintamuodoksi asetettiin työnhakijan omista lähtökohdista ja vahvuuksista lähtevän uuden kokonaisvaltaisen toimintamallin rakentaminen. Perinteinen ”työhön etsitään tekijää” -ajattelu vaihdetaan ”tekijälle etsitään sopiva työ” -ajatteluun. Tarvittaessa hänelle luodaan kokonaan uusi työ. Työnhakuklubissa tulee valmentaa työnhakijoita tähän uudenlaiseen ajatteluun. Työllistettyjen jatkuva kannustus ja heidän itsetuntonsa kohottaminen ovat erittäin tärkeitä tekijöitä työllistettyjen motivoimisessa työhön. Heidä tulee innostaa pyrkimään entistä vaativampiin töihin ja koulutukseen. On tärkeä löytää mielekkäitä töitä ja perehdyttää työllistetty työhönsä. Samoin tuleva, Työvoimatalon ulkopuolinen työyhteisö tulee perehdyttää vastaanottamaan työllistetty ja ottamaan huomioon hänen mahdollinen osatyökykyisyytensä.

Yhtenä valmisteluvaiheen tavoitteena oli vähentää rangaistuskarensseja ottamalla käyttöön keskustelu työnhakijan, työvalmentajan ja TE-toimiston virkailijan kanssa ennen karenssipäätöstä. Valmistelussa huomattiin myös sosiaalisen luotetuksen tarve niille henkilöille, joilla on luottohäiriöitä tai ulosottoja, sillä niistä aiheutuu myös muita kuin kannustinongelmia. Rahoitusta tähän toimintaan suunniteltiin haettavaksi työllisyyskokeilun ulkopuolelta, esimerkiksi Raha-automaattiyhdistykseltä.

Työllistämishankkeen valmistelussa asetettiin seuraavanlaiset määrälliset tavoitteet työllistämiseksi vuonna 2009: Työvoimataloon työllistetään 200 henkilöä, joista pääosa eli 120 Työnhakuklubin kautta. Suoraan Työvoimataloon työllistetään noin 60 työvoimahallinnon aktiivitoimissa olevaa työtöntä työnhakijaa sekä noin 20 sellaista yli 500 päivää työttömänä ollutta työnhakijaa, jotka tarvitsevat erityistoimia. Viimeksi mainituille tarjotaan erillinen perehdytysjakso, jossa kartoitetaan heidän tarpeensa terveys- ja kuntoutuspalveluihin sekä työkyvyn arviointiin.

Toimijat ja toiminnot prosessitoimintakaavioon

Prosessitoimintakaavioon (liite 1) kuvattiin kaikki Paltamon malliin suunnitellut toimijat ja toiminnot. Mallissa Työvoimatalo toimii tiiviissä yhteistyössä työvoimatoimiston, Työnhakuklubin, kunnan, maakunnan toimijoiden, yrittäjien ja muiden työnantajien, kolmannen sektorin, kuntoutustoimijoiden, Kelan, eläkelaitosten, oppisopimus- ja muiden koulutusorganisaatioiden kanssa.

Työnhakija ilmoittautuu työvoimatoimistoon ja hänet ohjataan Työnhakuklubin kautta Työvoimataloon. Siirtymävaiheessa, ensimmäisenä toimintavuonna Työvoimataloon otetaan Työnhakuklubin ohi työvoimapoliittisten toimenpiteiden piirissä olleita ja vähintään 500 päivää työttömänä olleita työnhakijoita. Heille järjestetään Työvoimatalossa erillinen perehdytysjakso.

Työnhakuklubi

Ennen Työvoimataloon työllistymistä työtön työnhakija osallistuu *Työnhakuklubissa* työvoimatoimiston rahoittamalle *Startti 1 -jaksolle*, jossa on mukana kerrallaan 12 työnhakijaa 7–20 päivän ajan. Jaksolla järjestetään tiedotustilaisuus Paltamon työllistymismallista, sen tavoitteista ja toiminnasta. Perehdytysvaiheessa kartoitetaan työnhakijan valmiudet ja osaaminen, laaditaan yksilölliset tavoitteet hänen työllistymisekseen ja hänelle annetaan opetusta tietotekniikan perustaidoissa sekä tehdään *palkanmäärittely*. Siirtymäkeskustelujen jälkeen työnhakija siirtyy joko suoraan avoimille työmarkkinoille, koulutukseen tai työsopimussuhteeseen Työvoimatalon kanssa.

Työvoimatalo

Valmisteluhankkeessa *Työvoimatalon* toiminta suunniteltiin seuraavanlaiseksi:

- *Startti 2 -jaksolla* tarkennetaan Työnhakuklubissa laadittu työllistymissuunnitelma. Kaikki jaksolla olevat osallistuvat ryhmänä oppimisvalmiustestiin, jonka perusteella valitaan henkilöt tarkempiin yksilötesteihin. Tuloterveystarkastus kuuluu kaikille ja siinä arvioidaan henkilön tarve kuntoutustarveselvitykseen. Työvoimataloon suoraan, ohi Työnhakuklubin, tulevalle henkilölle Startti 2 -jakso sisältää perehdytyksen sekä Paltamon mallin ideaan ja toimintatapaan että siihen työhön, jota hän tulee tekemään.
- *Startti 3 -jaksoon* kuuluu muun muassa opintokäyntejä ja yritysvierailuja.

Niille henkilöille, jotka tarvitsevat erityistä tukea työelämäänsä tulemisessa tai palaamisessa – esimerkiksi jo syrjäytyneet nuoret tai muut elämänhallintansa syystä tai toisesta menettäneet – järjestetään työpajamuotoista *työammattitoimintaa* pienessä yhteisössä, jolloin ohjaajilla on mahdollisuus ottaa yksilöt huomioon suurta yhteisöä paremmin. Työammattitoiminta perustuu ammatilliseen kuntoutustoimintaan. Se voi olla joko työllistetyt työllistymistä edistävä valmentaminen työvaltaisilla menetelmillä tai tapahtua työnantajan kanssa tiiviissä yhteistyössä, mikäli henkilön valmiudet eivät vastaa työnantajan toiveita. Työammattitoimintaan voi osallistua myös henkilö, jolla on ongelmia elämänhallinnassaan.

Oppisopimuskoulutus sopii muun muassa ammatinvaihtajille ja opintonsa keskeyttäneille. Moninaiset työajalla tapahtuvat koulutusmuodot motivoivat osallistumaan. Tällaisia voivat olla esimerkiksi *erilaiset valmennukset*, kuten avustaja-, metsänhuoltaja-, siivooja-, elämäntaitovalmennus, valmennus ohjaavaan työhön sekä itsehoitoryhmät, kansalaistaitojen hiominen, alanvaihtokurssi ja kurssi eläköityville. Työelämässä tarvittavien passien ja korttien suorittaminen maksuttomasti edesauttaa työelämävalmiuksia. Työvoimatalon työntekijöiden *perehdyttäminen* on olennaista ja se on tehtävä huolellisesti jo työturvallisuudenkin takia. *Työterveyshuoltoon* kuuluvat työhöntulotarkastuksen lisäksi työkykykartoitusten tarpeen arviointi ja ohjaus päihde- tai muuhun kuntoutukseen henkilön tarpeen mukaan.

27.11.2008

Liite 1

Paltamon Työtä Kaikille -hanke

AVOIMET TYÖMARKKINAT

Työsopimus TA:n kanssa

Ostopalveluna
(laskutettava työ)

Työvoimatoimisto

TYP n. 15
hlöä

Elma-raha

Työnhakuklubi (työnhakuryhmänä) **Startti 1**
5 – 20 päivää

Kaito

Koulutus

Palvelutarjonta

3.sektori

Yleishyödy. työ

Työvoimatalo, toimintatalo, joka hyödyntää ja tukee kaikkia tahoja työllistymisprosessissa

Vastaanotto Startti 2: työsopimuksen laadinta, tuloterveystarkastus, oppimisvalmiustesti, työtehtävien ja -paikkojen tarkentaminen, mahdollisen ohjauksen ja neuvonnan tarpeiden määrittelyt.

Varsinainen työtoiminta mm.
työtehtävät talon sisällä
- laskutettava työ

Työammattitoiminta + startti 3 (työpaja) mm.
ohjaajien työtehtävät
- puu- ja metallipaja
- opintokäynnit
- yritysvierailut

Talon sisäinen koulutus mm.
- ohjaava koulutus
- työnäytöt, työn harjoittelu
- ammatteihin valmentavat koulutukset työjaksojen rinnalla
- tutkintotilaisuudet (näytöt)

Valmentava työtoiminta
- kuntouttava työ ja -toiminta
- terveys- ja muut omahoito-ryhmät

Tukipalvelut ulkopuolelta mm.
- päihde- ja muut riippuvuudet
- työkykykartoitus

Kuntoutus mm.
- kuntoutusjakso
- sopeutumisvalmennus

Eläke

Työn tekemisen ja työhön lähtemisen kulttuurin luominen ja omaksuminen

Kuntouttavaan työtoimintaan oikeutetut henkilöt tulevat työvoimastosta suoraan Startti 2:een

Yksilöity työtalous

Työnhakuklubin toiminta sisältää mm.
- orientaatiovaiheen ja infon
- yksilöllisen palkan määrittelyn
- yksilötason tilannearvion
- TYP konsultointi
- Yhteistyö työvoimaston kanssa

Hyvinvointitutkimus
Oppilaitosten
lopputyöt

Laskutettavan/myytävän
työn hallinnon organisointi
+ seuranta ostopalveluna

KAIRA-yhteistyö mm.
- välityöpaikkapankin kehittäminen
- työvalmentaja -koulutus
- toimintamallin levittäminen muualle Kainuuseen

Paltamon Työnhakuklubi

Paltamon Työnhakuklubi on Länsi-Kainuun Elinkeino- liikenne- ja ympäristö eli ELY-keskuksen rahoittamaa toimintaa työhallinnon määrittelemien ehdoin. Klubiin osallistuva työnhakija saa klubin ajalta työttömyyspäivärahan lisäksi ylläpitokorvauksen. Ostopalvelusopimuksen mukaan vuoden aikana järjestetään 10 Työnhakuklubia ja niihin osallistuu kerralla 12 TE-toimiston valitsemaa työttöntä työnhakijaa. Koulutus kestää 7–20 päivää henkilön tarpeista riippuen. Työnhakuklubin ohjelma sisältää laajasti asioita osittain ELY-keskuksen yleisten, osittain Paltamon malliin räätälöityjen tavoitteiden mukaisesti.

Aluksi on *yhteinen perehdytysvaihe*, jossa käydään läpi koulutuksen tavoitteita, yleistä työelämätietoutta ja Työvoimatalon toimintaa. *Yleisissä työelämävalmiuksissa* klubilaiset pohtivat yhdessä kouluttajan kanssa osaamisen merkitystä, omien vahvuksiensa tunnistamista, työelämän vaatimuksia, työyhteisössä toimimista ja työnantajien odotuksia. Tärkeä osuus ohjelmassa on fyysisen ja henkisen kunnon, työkyvyn ja terveyden merkityksellä. *Aktiivisen työnhaun osiossa* opiskellaan työnhakusuunnitelman pohjalta verkostojen merkitystä, vuorovaikutustaitoja, tiedonhankintaa työnhaussa, työnantajan odotuksia ja perehdytään työnhaun asiakirjoihin. Niistä ovat tärkeitä ansioluettelon eli CV:n tekeminen ja työpaikkahakemuksen laatiminen. Tietotekniikkatunneilla viimeistellään ansioluettelo ja opetellaan tietoteknisiä perustaitoja, kuten työ- ja elinkeinohallinnon mol-työnhakusivujen, yritysten, Kelan ja verottajan sivujen käyttöä.

Palkanmäärittelyosiossa, joka on räätälöity Paltamon Työvoimatalon tarpeisiin, selvitetään yleisiä asioita palkkatasoista ja työehtosopimuksista, työhön lähtemisen merkityksestä ja kannustavuudesta, työn merkityksestä sosiaaliturvan – muun muassa eläkkeiden – kertymisessä, työttömän ja työssä käyvän verotuksesta sekä yhteiskunnan tulo- ja menorahoituksesta. Samoin tutustutaan työturvallisuus- ja työsuojelulainsäädäntöön. Erikseen selvitetään, miten Työvoimatalon palkka ja työaika määräytyvät ja jokaiselle määritellään *henkilökohtainen palkka* työttömyysajan sosiaaliturvan perusteella.

Jokaiselle klubilaiselle luodaan yhdessä hänen kanssaan *työllistymis- tai koulutuspolku*, jota työtetään koko klubikoulutuksen ajan. Tämä tapahtuu muun muassa henkilökohtaisten keskustelujen avulla, joista tehdään *yhteenveto* lomakkeelle, joka siirretään klubilaisen luvalla Työvoimataloon. Näin Työvoimatalo saa tulevasta työntekijästään etukäteen laajat tiedot, joihin sisältyy myös työllistettävän omat tavoitteet työhön sekä itsearvioinnin omasta työkyvystään ja tuen tarpeestaan eli mitä apua, tukea tai ohjausta hän haluaa tai tarvitsee Työvoimatalosta. Siirtymäkeskustelussa paikalla ovat klubilainen, Työvoimatalon edustaja ja Työnhakuklubin vastaava kouluttaja.

Jokaisen klubijakson jälkeen Työvoimaklubi tekee TE-toimistolle ja ELY-keskukselle raportin, jossa kuvailaan yleisesti kyseisen klubin toimintaa sekä jokaiselle osallistujalle suunniteltu yksilöllinen työllistymis- tai koulutuspolku. Nämä asiat ja myös mahdollinen työllistyminen kirjataan raporttiin. Kahtena ensimmäisenä vuonna ELY-keskus on ostanut kilpailutuksen jälkeen Työvoimaklubin antaman palvelun Koulutusavain Oy:ltä. Vastavaa kouluttajana toimii Riitta Romppainen ja muina kouluttajina Anne Huotari, koulutusasioihin ja oppimisvaikeuksiin erikoistunut Maritta Palmu ja vaihtuva tietotekniikan opettaja.

Paltamon Työvoimatalo

Valtakunnallisesti ainutlaatuinen ja innovatiivinen Paltamon täystyöllisyyteen tähtäävä kokeiluhanke toteutetaan Paltamon työvoimayhdistys ry:n toimintana. Sen päätoimipisteenä on Työvoimatalo entisessä Koulukankaan koulu kiinteistössä Paltamon keskustassa. Työvoimatalon tiloja on kolmessa kerroksessa. Ylimmässä kerroksessa sijaitsevat toimihenkilöiden työhuoneet, taloustoimisto, koulutus- ja kokoustilat Ideariihä ja Oppisoppi, tekstiilipajat, myymälä Näprinki ja sosiaaliset tilat. Keskikerroksessa on keittiö- ja ruokailutila Pullateria henkilöstöruokailua ja leivontatuotteiden valmistusta varten. Alimmassa kerroksessa sijaitsevat muun muassa kierrätyskeskus Kiehrinki, puutyöpaja sekä entisöintiin ja alihankintatöihin liittyvät tilat. Työvoimayhdistykseen on palkattu kymmenen toimihenkilöä. Toiminnanjohtajan lisäksi Työvoimatalossa työskentelevät talouspäällikkö, toimitosihteeri, kuntoutuksen ja koulutuksen vastuhenkilö, työhönvalmennuksen vastuhenkilö, terveydenhoitaja, kolme vastaavaa ohjaajaa ja atk-vastaava.

Työvoimayhdistyksen perustivat Paltamon kunta, Paltamon JHL, Paltamon yrittäjät ja MTK-Paltamo. Yhdistyksen hallituksessa on neljä kunnan edustajaa ja yksi edustaja kustakin muusta perustajayhteisöstä. Hallituksen kokouksissa sihteerinä toimii yhdistyksen toiminnanjohtaja. Hallitus kokoontui ensimmäisenä toimintavuonnaan 11 kertaa. Sen tehtävänä oli saada tilat ja tietoliikenneyhteydet kuntoon niin, että Työvoimatalon toiminta voi alkaa.

Toiminta-ajatus ja toiminnan tavoitteet

Työvoimayhdistys luo edellytyksiä Paltamon täystyöllistymiseen suunnitelmallisen, määrätietoisen ja monipuolisen valmennuksen, koulutuksen ja hyvinvointia tukevien toimintojen avulla. Paltamo on vuonna 2012 Kainuun mukavin paikka asua. Sitä tukee ihmisten kokonaisvaltainen hyvinvointi, johon vaikuttavat terveys, työllisyys, ympäristön viihtyisyys ja vapaa-ajanviettomahdollisuudet.

Työvoimayhdistyksen toimintaa ohjaavat arvot ovat

- yksilön hyvinvointi ja edistyminen
- tasa-arvoisuus
- muutoskykyisyys
- yhteistyökykyisyys.

Työvoimayhdistyksen tarkoituksena on toimia työttömyyden vähentämiseksi ja poistamiseksi, kansalaisten toimeentulon parantamiseksi sekä heidän henkisen, fyysisen ja sosiaalisen hyvinvointinsa kohottamiseksi. Tavoitteena on myös edistää yrittämisen ja työllistymisen yleisiä edellytyksiä.

Työvoimayhdistyksen toiminnan tavoitteena on vähentää työnhakemisen ja työllistymisen esteitä sekä pyrkiä lisäämään tavoitettavuutta työnhakijoiden ja työnantajien välillä muun muassa kouluttamalla, valmentamalla ja selvittämällä työllistämisen osapuolien tarpeita, toiveita ja kehittämiskohteita. Ensisijainen tavoite on työllistyminen oikeaan työhön. Toisena vaihtoehtona on työllistyä niin sanottuun kansalaistyöhön julkiselle sektorille tai järjestöihin. Muita mahdollisuuksia ovat oppisopimusopiskelu Työvoimayhdistyksessä toimivilla aloilla, työkokeilu, työharjoittelu, työelämävalmennus, kuntouttava työtoiminta ja yhdyskuntapalvelu.

Työvoimayhdistyksen taloudenhoidossa pyritään tarkkaan harkintaan ja hankinnoissa noudatetaan rahoittajan ohjeita ja kilpailutussäädöksiä. Taloudellinen kokonaistilanne tarkistetaan maksatusten yhteydessä. Tuloslaskelman mukaan Työvoimayhdistyksen suurin kuluerä vuonna 2009 oli henkilöstökulut, joka oli lähes 1,5 miljoonaa euroa. Ostopalveluihin käytettiin yli 82 000 euroa, joista noin 50 000 euroa asiantuntija- ja koulutuspalveluihin. Vuokria maksettiin noin 35 000 euroa. Toiminnan kulut vuonna 2009 olivat yhteensä noin 1 780 000 euroa. Suurin tuloerä vuonna 2009 oli Kainuun kehittämisraha, 735 000 euroa. Kainuun maakunta -kuntayhtymän budjetit varat olivat 140 000 euroa ja Paltamon kunnan osuus 5 000 euroa. Myyntituotoista kertyi hieman yli 100 000 euroa. Tilinpäätössaatavia ja jaksotuksia oli yhteensä noin 795 000 euroa.

Laskutettavan työn eli ulkopuolelle myytävän työn hankinta on kaikkien työntekijöiden yhteinen asia. Tarkoituksena on lisäksi saada Työvoimataloon mahdollisimman monipuolisia alihankintatöitä. Pehmeiden ja kovien materiaalien tuotekonseptia on kehitetty ja pyritty löytämään innovatiivisia myyntituotteita.

Toiminta Työvoimatalossa

Määrällisenä tavoitteena Työvoimatalon ensimmäiselle toimintavuodelle oli työllistää 200 Länsi-Kainuun työ- ja elinkeinotoimiston Paltamon toimipisteessä työttömänä työnhakijana olevaa henkilöä. Tarkoituksena oli saada 120 henkilöä Työnhakuklubin kautta Työvoimayhdistyksen palkkalistoille ja palkata 80 henkilöä suoraan työ- ja elinkeinotoimistosta. Näistä tärkeimmät ryhmät olivat toisaalta työmarkkinatuella olevat pitkäaikaistyöttömät, niin sanotut viisisataapäiväiset, ja toisaalta nuoret alle 25-vuotiaat henkilöt.

Määrälliseen työllistämistavoitteeseen ei vuoden aikana aivan päästy. Koko toiminta aloitettiin vuoden 2009 alusta ikään kuin tyhjästä: tilat oli remontoitava, tietotekniikkayhteydet suunniteltava ja toteutettava sekä hankittava hallinto- ja ohjaushenkilöstö. Lisäksi jatkotyöllistämispaiikkoja oli niukasti tarjolla yhteiskunnan heikon taloudellisen tilanteen vuoksi. Monet yritykset irtisanoivat tai lomauttivat työntekijöitään eivätkä sen vuoksi voineet ottaa edes harjoittelijoita.

Työvoimayhdistys solmi vuoden 2009 aikana 176 työsopimusta ”entisten työttömien” kanssa. Heistä 27 henkilöä on alle 25-vuotiaista, 98 on 25–50-vuotiaista ja 51 yli 50-vuotiaista. Niin sanottuja viisisataapäiväisiä on 76 henkilöä. Vuoden aikana päättyi 12 henkilön työsopimus. Heistä viisi lähti opiskelemaan, kuusi muualle töihin ja yhden henkilön työsuhde purettiin. Työsopimuksen solmineista miehiä on 93 ja naisia 83. Yksi työntekijä on ollut oppisopimussuhteessa toimistotehtävissä. Työnhakuklubin kautta töihin Työvoimataloon tuli 114 henkilöä ja ohi klubin sinne työllistyi 62 henkilöä. Ohjaavassa työssä oli 18 henkilöä. Työkokeilussa oli kaksi henkilöä ja yhdyskuntapalvelua on suorittanut yksi henkilö. Paltamon kuntaan on vuoden vaihteessa ollut jatkosijoitettuna 20 henkilöä ja yhdistykseen 12 työntekijää. Osa työntekijöistä on ollut palkattuna yrityksiin ja jotkut ovat olleet harjoittelemassa työnantajapakettia hyväksi käyttäen. Näitä yhteistyöyrityksiä on ollut kaikkiaan 15.

Työvoimayhdistyksen toimintaa yhdistyksen sääntöjen mukaan ovat työllisyyden hoitoon ja alueen kehittämiseen liittyvä kokeilu- ja hanketoiminta, työpajatoiminta, tutkimus-, tiedotus- ja julkaisutoiminta, informaatio-, ohjaus- ja koulutustilaisuudet sekä verkostojen synnyttäminen työnhakijoiden ja työnantajien kesken. Työvoimayhdistys on työnantaja, joka toimii yleisen työlainsäädännön puitteissa. Sen toiminnot on suunnattu kaikille Länsi-Kainuun työ- ja elinkeinotoimiston Paltamon toimipisteessä kirjoilla olleille työttömille työnhakijoille, jotka ovat tulleet Työvoimayhdistyksen palkkalistoille. Työvoimayhdistyksessä noudatetaan Työkeskuksia ja sosiaalisesti yritykseksi muuttuneita työkeskuksia koskevaa työehtosopimusta (työllistetyt) ja Yksityisen sosiaalipalvelualan työehtosopimusta (hallinto- ja ohjaava henkilöstö).

Työvoimatalossa käytettäviä työllistymistä edistäviä menetelmiä ja toimenpiteitä ovat yhteistyö, verkostoituminen, sosiaalisten taitojen lisääminen, työhyvinvoinnin ja elämänhallinnan edistäminen ja tukeminen, neuvonta, ohjaus, valmennus, yksilövalmennus, työnhakuvalmennus, osaamisen lisääminen, ylläpito ja vahvistaminen, koulutukseen ohjaaminen, testit, yksilökeskustelut, keskusteluryhmät, työelämään tutustuminen, opintokäynnit, tutkintotilaisuudet ja työammattitoiminta. Menetelmiä ja toimenpiteitä ohjaavana ajatuksena on yksilöllisyys.

Koulutus, valmennus ja kuntoutus

Yhdistyksen toimihenkilöiden osaamista on lisätty ja pidetty yllä koulutuksin, joita on ostettu sekä yhteisinä kaikille Työvoimatalon työntekijöille että erillisinä eri ammattialojen edustajille. Koulutuspäivät, opintokäynnit ja yrityksiin sekä hankkeisiin tutustumiset sisältyvät Työvoimayhdistyksen toimintaan. Niitä on toteutettu myös yhteistyössä muiden hankkeiden kanssa.

Vuoden 2009 aikana Työvoimatalossa järjestettiin useita eripituisia koulutuksia ostopalveluna kysynnän ja tarpeen mukaan. Koulutuksiin on kannustettu osallistumaan, mutta osallistuminen on kuitenkin ollut vapaaehtoista. Ensiapukurssille on valittu sekä yhdistyksen toimihenkilöistä että muista työntekijöistä ensimmäiseksi sellaiset, jotka tarvitsevat sitä työtehtäviensä vuoksi. Metsänhoidollisiin tehtäviin valmentavan koulutuksen ensimmäinen osio oli toukokuussa. Koulutuksiin osallistumisia on ollut kaikkiaan 192.

Kuntoutuksen ja koulutuksen vastuuhenkilö on kartoitanut työntekijöiden kanssa heidän taloudellista tilannettaan, koulutus- ja työhistoriaansa, kuten työllistymis- ja koulutuspolkujaan, keskustellut heidän koulutustarpeistaan, kannustanut heitä ammattitutkinnon hankkimiseen tai sen päivittämiseen ja laatinut heidän kanssaan tulevaisuuden suunnitelmia. Näitä selvityksiä ja kartoituksia hän on tehnyt 132 eri henkilön kanssa. Vastuuhenkilö on tehnyt työntekijöiden kanssa työpaikkakäyntejä, käyntejä yhteistyökumppaneiden luona sekä kotikäyntejä, tehnyt kuntoutustarveselvityksiä, käynyt tukikeskusteluja ja osallistunut siirtymäkeskusteluihin Työnhakuklubilla sekä tehnyt työhöntulohaastatteluja. Lisäksi kaikki ohjaus- ja esimiestehtävissä olevat henkilöt ovat käyneet työntekijöiden kanssa yksilökeskusteluja ja ryhmäkeskusteluja. Siirtymäkeskusteluissa on ollut mukana myös muita esimiehiä ja ohjaajia.

Työpajatoiminta

Entisöintiä ja puu- ja tekstiilitöitä

Toiminnan alkaessa vuonna 2009 Työvoimatalon työntekijät remontoivat toimitilat ja entisöivät ja kunnostivat käytettyjä ja käytöstä poistettuja huonekaluja Työvoimatalon käyttöön. Työpöydät saivat uuden ilmeen ja uuden pinnan. Remontointitöitä on tehty myös sekä kunnalle, yksityisille että yrityksille. On valmistettu uusia tuotteita ja kunnostettu vanhoja. Potkureita on laitettu kuntoon, tauluja on kehystetty ja opastekylttejä tehty. Liikelahjoja on tehty muun muassa seurakunnalle. Lisäksi entisöintipajassa on korjattu ja verhoiltu uudelleen asiakkaiden sohvalustoja ja muita huonekaluja. Useimmat työntekijät ovat välillä vaihtaneet työtehtäviä eri työpisteissä ja eri osastoilla. Tällä tavoin heillä on mahdollisuus tutustua monenlaisiin töihin ja tekniikoihin.

Tekstiilipajan ompelimossa, kutomossa ja myymälä *Näpringissä* on työskennellyt yhteensä 39 työntekijää. Tekstiilipajalla on tilaustyönä korjattu käytettyjä tekstiilejä ja valmistettu uusia. Tilaustöitä on tehty kaikkiaan 399, joista yli puolet on ollut korjaustöitä. Kutomossa on kudottu mattoja, liinoja ja poppanakankaita, joista on ommeltu monenlaisia laukkuja ja sisustustekstiilejä. Erityisesti miniläppärilaukku on ollut suosittu artikkeli. Asusteita on valmistettu neulomalla, kutomalla, vanuttamalla ja huovuttamalla sekä yhdistelemällä eri tekniikoita. Väliaikoina on tehty tuotteita myyntiin omaan myymälään. Niitä ovat esimerkiksi avainkaapit, pulmalelut, nimikyltit, puukauhat, -veitset ja -haarukat.

Kierrätystä ja alihankintaa

Kierrätyskeskus *Kiehringin* erilaisissa työtehtävissä on työskennellyt 19 henkilöä. Kierrätyksen työt ovat olleet asiakaspalvelu-, myynti- ja järjestelytehtäviä. Lisäksi siellä on hyödynnetty kierrätysmateriaalia muun muassa ompelemalla ja askartelemalla käytettyistä tekstiileistä uusia tuotteita ja leikkaamalla niitä matonkuteiksi. Luonnosta kerätyistä materiaaleista on tehty kransseja, himmeleitä ja köynnöksiä. Kynttilöiden valaminen ja erilaisten sisustus- ja koriste-esineiden maalaaminen on kuulunut kierrätyskeskuksen työntekijöiden tehtäviin.

Leipomo *Pullaterian* ensimmäiset koepullat leivottiin, paistettiin ja maistatettiin 1.7.2009. Ensimmäinen leivonnaisten torimyyntitapahtuma toteutettiin elokuussa. Kuntalaisten hyvän vastaanoton ansiosta torimyyntiä jatkettiin viikoittain syyskuun loppuun saakka, yhteensä kahdeksan kertaa. Ravintolan ja leipomon vastaavan ohjaajan palkkaamisen jälkeen aloitettiin järjestelmällinen leipomo- ja ravintolatoiminnan tilojen ja laitteiden suunnittelu ja hankinta, omavalvonnan suunnittelu ja päivitys sekä yhteyksien luominen tavarantoimittajiin. Oman aikansa on vienyt oikeiden työskentelytapojen hakeminen tiloissa, joita ei ole suunniteltu ammattikäyttöön. Toimiminen samassa tilassa koululaisten kanssa on asettanut myös omat haasteensa ja rajoitteensa.

Työntekijöiden työpanosta on myyty Työvoimatalon ulkopuolelle sekä Paltamon kunnalle, Kainuun maakunta-kuntayhtymälle, yrityksille että yksityisille. Kunta, maakunta-kuntayhtymä ja yritykset ovat tarvinneet pääasiassa sijaisia omien työntekijöiden sairauslomien ajaksi. Yksityiset henkilöt ovat tilanneet työntekijöitä remontointi- ja maalaustöihin sekä muihin sellaisiin tehtäviin, joissa he ovat voineet hyödyntää kotitalousvähennystä.

Alkukevällä aloitettiin ensimmäisenä alihankintatyönä kondensaattoreiden sukitus. Tilaajana oli kansainvälinen yritys, jolla on toimipiste myös Suomessa. Syksyllä tehtiin eräälle yritykselle lamppujen kokoamista ja joulun alla valmistettiin talipallotelineitä.

Työntekijän polku

Työvoimayhdistyksen työntekijäksi tullaan Länsi-Kainuun TE-toimiston Paltamon toimipisteestä joko suoraan tai Työnhakuklubin kautta. Ennen työsopimuksen tekoa Työvoimayhdistyksen työntekijät keskustelevala TE-toimistosta tulevan työnhakijan kanssa. Hänet voidaan keskustelun perusteella ottaa suoraan työntekijäksi Työvoimataloon tai tarvittaessa hänet ohjataan ensin 7–20 päivää kestävään Työnhakuklubiin. Työvoimayhdistyksen työntekijät käyvät Työnhakuklubilla esittäytymässä ja kertomassa Työvoimayhdistyksen toiminnasta useaan otteeseen jokaisen Työnhakuklubin aikana. Henkilön ollessa Työnhakuklubissa hänen kanssaan käydään niin sanottu siirtymäkeskustelu tai työpaikkahaastattelu, jossa hänen lisäksi on mukana Työnhakuklubin ja Työvoimayhdistyksen työntekijöitä.

Työntekijäksi hakeva jättää laatimansa ansioluettelon Työvoimayhdistykselle. Jos hakijalle ei ole Työnhakuklubilla vielä määritetty palkkaa, se tehdään siirtymäkeskustelussa. Työvoimayhdistys tekee yksilöidyn työtarjouksen työnhakijalle. Hän hyväksyy työtarjouksen allekirjoittaessaan työsopimuksen Työvoimayhdistyksen kanssa. Työvoimayhdistys tekee työntekijän kanssa ensimmäisen työsopimuksen yhdeksi kuukaudeksi. Viimeistään tässä vaiheessa työntekijä jättää ansioluettelonsa Työvoimayhdistykselle. Jos hänellä ei sellaista ole olemassa, se tehdään asiantuntijan avustuksella. Työllistetyn tulee ilmoittaa TE-toimistolle työn vastaanottamisesta ja samoin Kelalle, mikäli hän saa asumistukea Kelasta. Asumistuki on osa palkanmäärityksen perustetta ja pääsääntöisesti se lakkaa. Joissakin tapauksissa kuitenkin työntekijälle jää vielä oikeus asumistukeen, joten hänen tulee se itse tarkistuttaa.

Työllistetyn henkilön työhön perehdytys aloitetaan ensimmäisenä työpäivänä. Työpaikkana voi olla jokin Työvoimatalon osasto, kunta, yhdistys tai jokin muu jatkosijoituspaikka tai harjoittelupaikka. Työntekijällä on mahdollisuus olla enintään kolmessa yrityksessä, kuukauden kussakin, harjoittelemassa Työvoimayhdistyksen palkalla. Näin hän voi löytää itselleen työpaikan, alan, jolle haluaa kouluttautua tai ainakin voi sulkea jonkin ammatin pois itselleen sopimattomana.

Työsopimuksen solmittuaan työntekijällä on oikeus päästä työterveyshuollon piiriin, osallistua lyhytkoulutuksiin ja työhyvinvointia tukevaan toimintaan, käydä keskusteluja elämäntilanteestaan, koulutukseen, työtehtäviin, työharjoitteluun ja muuhun sellaiseen liittyen. Työvoimatalossa käytetään yksilöllisen tarpeen mukaan aikaisemmin mainittuja työllistymistä edistäviä menetelmiä ja toimenpiteitä. Ennen kuukauden työsopimuksen umpeutumista työntekijän kanssa keskustellaan työtehtävistä ja tarkennetaan niitä. Tässä yhteydessä on mahdollista joissakin tapauksissa keskustella lisääntyvästä vastuusta ja toisten työntekijöiden ohjaamisesta. Silloin sovitaan myös ohjaavan työn lisäksi palkkaan. Työsopimuksen jatkosopimus tehdään loppuvuodeksi. Työntekijän mahdollisuudet joko työskentelyyn jatkosijoitettuna Työvoimatalon ulkopuolella laskutettavassa työssä tai työharjoittelussa tai hakeutumiseen opiskeluihin selvitetään yksilöllisesti. Samoin voidaan selvittää hänen kuntoutustarpeensa ja eläkemahdollisuutensa. Ensimmäisen työskentelykuukauden alusta voimaan tulleet oikeudet ovat pääsääntöisesti mahdollisia jatkossakin. Henkilö voi siirtyä Työvoimatalosta ja Työvoimayhdistyksen palkkalistoilta muualle milloin vain. Siirtymistä voi tapahtua avoimille työmarkkinoille, vanhempainvapaalle, koulutukseen, kuntoutukseen, armeijaan, eläkkeelle, yleishyödylliseen ja vapaaehtoistyöhön. Työntekijän polku on kuvattu kuviossa 1.

Palkan määrittäminen

Työvoimatalon palkkajärjestelmän mukaisesti työntekijän työpalkka koostuu peruspalkasta ja kannustinlisästä. Peruspalkka puolestaan määräytyy kunkin henkilön työttömyysaikaisen sosiaaliturvan (työttömyyspäiväraha + asumistuki + toimeentulotuki) perusteella, johon lasketaan lisäksi kannustinlisä 115,- euroa kuukaudessa. Asumistuen ja toimeentulotuen osuuteen lasketaan lisäksi veron osuus, jotta käteen jäävä osa ei olisi pienempi kuin asumis- ja toimeentulotukena nostettaessa.

Ohjaavan työn palkka koostuu peruspalkasta, kannustinlisästä ja ohjaavantyönlisästä. Ohjaavantyönlisä voidaan maksaa henkilölle, jolla on ohjattavia, osaamista johonkin työhön ja ohjaamiseen sekä motivaatio ja asenne kohdallaan. Ohjaavantyönlišan suuruus on 102,80–308,40 €/kk.

Työaika lasketaan suhteutettuna palkkaan ja kokoaikaisen työn palkkaan. Esimerkki työajan laskemisesta, kun laskelman mukainen kuukausipalkka on 982 euroa kuukaudessa ja sopimuksen mukainen kokoaikaisen työn palkka on 1 362 euroa kuukaudessa:

$$\frac{982}{X} = \frac{1362}{8} \Rightarrow X = (982 * 8) : 1362 \Rightarrow x = 5,77 \Rightarrow X = 5 \text{ h } 45 \text{ min}$$

Työajaksi saadaan 5 tuntia 45 minuuttia.

Työsuojelu

Työvoimayhdistyksen työsuojelun toimintaohjelman mukaan tavoitteena on edistää työpaikan turvallisuutta ja terveellisyttä sekä työntekijöiden työkykyä ja työvirettä ylläpitävää toimintaa. Työvoimayhdistyksellä on myös työsuojelulainsäädäntöön perustuva tehtävä huolehtia työpaikan turvallisuudesta, työhygieniasta ja työterveydestä. Näiden asioiden varmistamiseksi työsuojelutarkastaja teki ohjauskäynnin Työvoimataloon, ja näin saatiin selville, mitä mahdollisia muutoksia tiloihin ja laitteisiin tuli tehdä ennen niiden käyttöönottoa.

Työsuojeluvaaaleissa on valittu työsuojeluvaltuutetut ja työsuojelutoimikunta ja Työvoimayhdistyksen hallitus on nimennyt työsuojelupäälliköksi Leila Pölkky-Pieskän. Työsuojelupäällikön lisäksi ensimmäisessä työsuojelutoimikunnassa ovat työsuojeluvaltuutettu Timo Toivonen, 1. varavaltuutettu Aulis Hurskainen ja 2. varavaltuutettu Tero Lähde, terveydenhoitaja Mirka Kovalainen ja tekstiilipuolen vastaava ohjaaja Marja Leinonen. Työsuojelutoimikunta on valmistellut muiden tehtäviensä ohella muun muassa työpaikan pelisäännöt.

Työterveyshuolto

Työvoimayhdistyksen työterveyshuollon toimintasuunnitelman mukaan tavoitteena on terveellisen ja turvallisen työympäristön luominen, terveyttä edistävien elintapojen tukeminen, hyvin toimiva työyhteisö, työntekijöiden työ- ja toimintakyvyn ylläpitäminen ja edistäminen sekä sosiaalisen syrjäytymisen ehkäiseminen. Tavoitteena on myös työntekijöiden työ- ja toimintakykyä heikentävien tekijöiden tunnistaminen ja ehkäisy, osatyökykyisten työkyvyn seuranta sekä tarvittaessa ohjaus edelleen hoito- ja kuntoutusjärjestelmään. Lisäksi selvitetään työntekijöiden ammatillista kuntoutustarvetta ja tuetaan heidän kuntoutussuunnitelmiansa toteutumista. Työkyvyttömyyden toteamisen jälkeen henkilöä ohjataan eläkkeenhaussa.

Työterveystarkastusten tavoitteena on antaa ohjausta ja neuvoja terveyden ja toimintakyvyn ylläpitämiseksi sekä saada tietoa työssä olevista kuormitustekijöistä ja löytää piileviä tai alkuvaiheessa olevia sairauksia. Näiden toimenpiteiden avulla voidaan suunnitella ennaltaehkäiseviä ja terveyttä korjaavia toimenpiteitä. Kaikille Työvoimayhdistykseen työsuhteeseen tuleville työntekijöille tehdään työterveystarkastus työsuhteen alkaessa. Mikäli työntekijä on viimeisen vuoden aikana käynyt terveystarkastuksessa, hänet tarkastetaan harkinnan ja tarpeen mukaan uudelleen. Mahdollisia seurantakäyntejä sovitaan yksilöllisen tarpeen mukaan. Työterveystarkastus alkaa siitä, kun Työvoimayhdistyksen terveydenhoitaja ottaa yhteyttä työntekijään ajan varaamiseksi työterveystarkastukseen. Samassa yhteydessä työntekijälle annetaan lähete laboratoriokokeisiin. Työterveystarkastukseen sisältyy terveydentila- ja työolosuhdehaastattelu, työkykyindeksi, terveystarkastuskysely, Audit-kysely (alkoholin riskikuluksen seulonta), BDI eli mielialakysely, verenpaineen, pulssin, pituuden ja painon mittausta, BMI eli painoindeksin määrittäminen, kuulon ja näön tarkastus, verikokeet, rokotusten voimassaolon tarkistaminen ja tarvittaessa matkailijan rokotukset. Vuonna 2009 tehtiin 106 terveystarkastusta.

Terveydenhoitajan vastaanotoista 30 prosenttia on ollut sairausvastaanottoja. Näin vähennetään Paltamon terveyskeskuksen kuormitusta, koska sen resurssit ovat varsin rajalliset. Sairaustarkastokäyntien määrä ja sisältö vaihtelevat viikoittain johtuen muun muassa kausi-influenssasta ja vatsatauti-epidemiaista. Työterveyslääkärillä ei ole vuonna 2009 ollut varsinaista sairausvastaanottoa. Terveydenhoitaja on ohjannut työntekijän työterveyslääkärille, jos työkykyyn on ollut tarve saada työterveyslääkärin näkemys. Lääkärin vastaanotolle on ohjattu 52 työntekijää. Lääkäreiden vastaanottopäiviä on ollut 12. Lääkäreina ovat toimineet työterveyshuollon erikoislääkäri Raija Kerätär ja kuntoutuslääkäri Jouko Soukainen. Paltamon työvoimayhdistyksen hallinto- ja ohjaavan henkilöstön työterveyshuollosta on vuonna 2009 vastannut Kainuun työterveys -liikelaitos.

Päihdeohjelma

Työvoimayhdistyksen päihdeohjelman tavoitteena on turvata päihteetön työympäristö ja työskentely Työvoimatalossa. Päihdehäiriön varhaisella tunnistamisella ja päihdehäiriöisen hoitoonohjauksella ja kuntouttamisella vähennetään päihteiden väärinkäytöstä aiheutuvia terveyshaittoja ja lisätään työntekijöiden toiminta- ja työkykyä ja työhyvinvointia sekä vaikutetaan Työvoimayhdistyksen tarjoamien palvelujen laatuun, työn tuottavuuteen ja työturvallisuuteen sekä työilmapiiriin.

Työvoimayhdistyksen päihdeohjelma on toimintaa ohjaava apuväline ja se on osa työsuojelun toimintaohjelmaa. Tavoitteena on puuttua työntekijän päihteiden käyttöön mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Alkoholin varhainen riskikäyttö pyritään tunnistamaan. Toisin sanoen työntekijän alkoholin käyttöön on tarkoitus vaikuttaa siinä vaiheessa, kun hänellä ei vielä ole kehittynyt riippuvuussuhdetta alkoholiin, jolloin hän on vielä töissä suoriutuva ja hänen sosiaaliset suhteensa ovat kunnossa. Työvoimayhdistyksen päihdestrategian valmistelun myötä uudenlainen ja tehokas puuttuminen päihteidenkäyttöön on näkynyt myös sairausvastaanotolla. Osa päihteiden ongelmakäyttäjistä on kokenut parhaana vaihtoehtona käydä terveydenhoitajan vastaanotolla päivittäin, osalle yhdestä kahteen käyntiä viikossa on ollut riittävä. Muutama työntekijä on ollut niin sanotussa avo- tai laitostarkkaisuissa.

Työhyvinvointi

Ihmisen hyvinvointi muodostuu sekä työn että vapaa-ajan harmonisesta tasapainosta. Terveellinen, turvallinen työ, joka vastaa yksilön edellytyksiä ja johon liittyy aikaansaamisen tunne sekä myönteisiä oppimiskokemuksia, edistää hyvinvointia niin työssä kuin vapaa-aikanakin. Toisaalta terveelliset elintavat, yksilön kannalta mielekkäät vapaa-ajanharrastukset ja läheiset ihmissuhteet tasapainottavat työn aiheuttamaa raskautta.

Työvoimayhdistys tukee työntekijöidensä työssä jaksamista ja fyysisen kunnon ylläpitämistä ja kohentamista. Työntekijöille on tarjottu mahdollisuus osallistua työaikana maksuttomalle kuntosalikurssille. Kurssin jälkeen kaikkien työntekijöiden käytössä on ollut kaksi Työvoimayhdistyksen kustantamaa viikoittaista kuntosalivuoroa. Kuntosalivuorojen tarjoaminen on aloitettu lokakuussa 2009, josta lähtien käyntikertoja vuoden loppuun mennessä kertyi 196. Naisille järjestettiin omahoitopäivä joulukuussa. Heille on tarjottu opastusta itsensä huolehtimiseen kokonaisuutena sekä jalkojen, käsien ja kasvojen hoitamista.

Yhteisöllisyys ei synny soveltamalla ulkokohtaisesti jotain menetelmää. Sen sijaan se syntyy tavasta tehdä asioita, siitä miten huomioimme toinen toisemme, miten kuuntelemme toisiamme, miten hyvin osaamme keskustella asioista, jotka ovat meille tärkeitä ja millä tavoin otamme toiminnassamme ja päätöksissämme huomioon yhteisön kaikkien jäsenten esittämät näkökulmat. Työvoimatalon yhteisöllisyyttä on tuettu muun muassa niin, että työntekijät ovat voineet vaikuttaa ja olla osallisina oman työympäristönsä rakentamisessa. Parhaimmillaan yhteisössä ihmiset ovat vaikuttaneet toisiinsa myönteisellä tavalla. Lisäksi yhteisöllisyyttä on tuettu työpaikkakokouksin ja pikkujoulujen vietolla. Ohjaajien ja esimiesten jaksamista on tuettu tarjoamalla heille työnohjausta. Työnohjaajana on toiminut oululainen psykiatrian erikoislääkäri Asko Niemelä.

Tiedottaminen

Sisäinen tiedottaminen

Sisäistä tiedottamista varten Työvoimayhdistyksellä on Työvoimatalossa kaksi ilmoitustaulua. Virallisia ilmoituksia varten oleva ilmoitustaulu on sijoitettu työajanseurantalaitteen lähelle, jotta se on kaikkien työntekijöiden nähtävillä. Epävirallinen ilmoitustaulu on kahvihuoneessa. Työvoimatalon ulkopuolelle jatkosijoitetuille työntekijöille lähetetään tiedotteet sähköpostitse tai postitse. Kaikille työntekijöille tarkoitetuissa työpaikkakokouksissa tiedotetaan lisäksi Työvoimayhdistyksen ajankohtaisista asioista. Ensimmäinen työpaikkakokous pidettiin 16.6.2009 ja siihen osallistui 39 työntekijää. Toinen kokous oli 1.10.2009 ja mukana oli 65 työntekijää. Hallinnon ja ohjaavan henkilöstön viikoittainen henkilöstöryhmä kokoontuu perjantaisin ja asiakastyötä tekevät esimiehet kokoontuvat lisäksi tiistaisin työntekijähuoltoryhmään.

Ulkoinen tiedottaminen

Työvoimayhdistyksellä on oma verkkosivustonsa osoitteessa www.paltamontyovoimayhdistys.fi. Sivuston on suunnitellut ja sen päivytyksestä huolehtii Petri Möttönen. Paltamon kunnan Kuntatiedotteissa on kerrottu ajan-kohtaisia asioita Työvoimayhdistyksen toiminnasta. Toiminnanjohtaja on pitänyt paikallislehti Väylässä blogia epäsäännöllisen säännöllisesti ja samassa lehdessä on ollut satunnaisesti Työvoimayhdistyksen ilmoituksia.

Lehtiartikkeleja Työvoimatalon tapahtumista ja toiminnoista on ollut vuonna 2009 seuraavissa lehdissä: Helsingin Sanomat, Kainuun Sanomat, Väylä, Maaseudun Tulevaisuus, Kaleva, Suomenmaa, Kotimaa, Iltalehti, Kaajanin Seurakuntalehti, Sosiaalivakuutus-lehti (Kela), ja Kotipitäjä. Artikkeleja on julkaistu ainakin 39 kappaletta. Televisioon ja radioon (Yle1, Aamunpeili; Nelosen uutiset; MTV3, 45 minuuttia; Yle, Pohjois-Suomen uutiset; TV 1, Ajankohtaistoimitus, A-tuubi) on Työvoimayhdistyksestä tehty useita juttuja. Työvoimayhdistyksestä on olemassa PowerPoint-esitys, jonka avulla toiminnasta kerrotaan vierailijoille. Esityksen jälkeen vierailijoille esitellään Työvoimatalo ja sen eri osastot.

Sidosryhmäyhteistyö

Sidosryhmäyhteistyö on systemaattista, ennakkoivaa ja tiivistä verkostoitumista ja yhteistoimintaa. Työvoimayhdistyksen toiminnan kannalta luonnollisina ja tärkeimpinä yhteistyökumppaneina ovat olleet Paltamon kunta ja muut taustayhteisöt. Sidosryhmäyhteistyötä on tehty säännöllisesti myös muun muassa Länsi-Kainuun työvoimaja elinkeinotoimiston, Työnhakuklubin, Kainuun maakunta -kuntayhtymän, asiakkaiden, median, muiden hankkeiden, järjestöjen, kuntien, yritysten, oppilaitosten ja tavarantoimittajien kanssa. Sidosryhmäpalavereita on pidetty pitkin vuotta sekä yhdessä Länsi-Kainuun työ- ja elinkeinotoimiston ja Kainuun maakunta -kuntayhtymän sosiaalitoimen kanssa että molempien kanssa erikseen.

Työvoimayhdistyksen hallitus on nimennyt Leila Pölkky-Pieskän jäseneksi Kuhmon työttömien yhdistys ry:n Työnvalmennuskeskus Työsilta -hankkeen ohjausryhmään ja Nakertaja – Hetteenmäen kyläyhdistys ry:n Töihin-hankkeen ohjausryhmään. Arto Laurikainen ja Leila Pölkky-Pieskä ovat Työvoimayhdistyksen edustajina Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen arviointitutkimushankkeen ohjausryhmässä, projektiryhmässä ja tutkimusryhmässä. Tutkimushankkeen etenemistä on pyritty edesauttamaan muun toiminnan ohessa.

Lopuksi

Monessa mielessä vaihderikas ensimmäinen vuosi on takana. Kukaan ei ole mitenkään voinut edeltäpäin kuvitella, mitä kaikkea vuoden aikana tulee tapahtumaan. Melkein ”tyhjältä” kaikki aloitettiin, onneksi rakennus sentään oli olemassa eli toiminnalle oli kohtuudella remontoitavissa asialliset puitteet. Tilojen tyhjentäminen käytöstä poistetuista ja joillekin epäkuranteista tavaroista oli ensimmäinen tehtävä. Entisten luokkahuoneiden jakaminen työhuoneiksi ja maalaaminen veivät oman aikansa. Eniten täysipainoisen toiminnan aloittamista viivästytti uusien atk-yhteyksien suunnittelu ja rakentaminen. Samalla kun toimintaympäristöä rakennettiin, entisöitiin niitä muiden käytöstä poistamia vanhoja huonekaluja työhuoneiden sisustamista varten. Monista umpipuisista kalusteista puhdistettiin, paklattiin, hiottiin ja maalattiin entisöintipajassa vähintään uudenveroisia työpöytiä ja kaappeja. Kalusteiden ostoslistalle laitettiin käytännössä ainoastaan työtuolit.

Hyvin sujuneen rekrytoinnin seurauksena Työvoimayhdistykselle on saatu kymmenen hengen osaava ja motivoitunut ydinjoukko, jonka toimintatapoja on vuoden aikana hiottu ja kehitetty. Työnohjaus ja säännölliset viikoittaiset palaverit ovat edesauttaneet tiedonkulkua, yhteistyötä ja jaksamista. Päivittäinen työ on ollut monipuolista ja etukäteissuunnittelusta huolimatta usein ennakkoimatontakin. Monta kertaa akuutti tilanne on aiheuttanut muutoksia päiväjärjestykseen. Joku sanoisi, että se on vain elämää. Tässä työssä välillä tuntuu, että se on paljon enemmän.

Ongelmia ennakoitua enemmän on aiheutunut päihteiden väärinkäytöstä. Omassa kalenterissani on etenkin viime vuoden ensimmäisellä vuosipuoliskolla lukuisia mainintoja työntekijöiden päihtyneenä esiintymisistä, puhalluttamisista, työpaikalta poistamisista ja puhutteluista. Työhöntulotarkastuksen yhteydessä kaikkien työntekijöiden täyttämä Audit-kysely ei ole antanut totuudenmukaista kuvaa päihteiden käytöstä. Kyselyn tulokset ovat luonnollisesti olleet työntekijöiden omia käsityksiä päihteiden käytöstään.

Positiivista on ollut, että joidenkin työntekijöiden päihteiden käytössä on näkynyt myös vähenemistä. Se on osaksi esimiesten peräänantamattoman työn tulosta. Kaiken takana on kuitenkin työntekijän oma halu päästä päih-teistä eroon. Esimerkkeinä olkoon seuraavat: Eräs työntekijä on halunnut täydellistä muutosta elämäänsä pidem-män hoitojakson avulla ja onnistunut. Toinen työntekijä on saanut uutta sisältöä elämäänsä työstä ja sosiaalisista suhteista Työvoimatalossa. Viimeisestä ryypystä on kuukausia. Ja esimerkkejä on enemmänkin.

Työvoimayhdistyksen työntekijät ovat monen mielestä muita paltamolaisia paremmassa asemassa oman työ-terveyshuollon ansiosta. Työvoimatalossa on tarjolla työterveyslääkäreiden palvelut. Työterveyshuollon piiriin pääseminen on antanut työntekijöille uudenlaiset mahdollisuudet itsehoitoon ja oman terveyden edistämiseen. Näin myös elämänhallinta on parantunut.

Viime vuoden toimenpiteet ja kokemukset ovat luoneet hyvän pohjan toiminnan jatkamiselle ja monipuolista-miselle tulevina vuosina. Yhteiskunnan vaikeasta taloudellisesta tilanteesta huolimatta hankkeen yksi tärkeimmis-tä tehtävistä on jatkossa työllistää työntekijät avoimille markkinoille. Sitä ennen on luotava yksilökohtaiset val-miudet työllistymiseen. Siksi valmentamiseen ja koulutukseen panostetaan.

Paltamon työvoimayhdistyksen toimintaa on edeltänyt valmisteluhanke, jonka puitteissa monia asioita on an-siokkaasti valmisteltu. Kaikkea tulevaa ei kuitenkaan ole voinut ennakoida. Päivittäin on tullut eteen isompia ja pienempiä ongelmakohtia, joihin on pitänyt löytää mahdollisimman hyvä ratkaisu. Osaavan ja asioihin paneutu-van henkilöstön kanssa ja vankan taustatuen avulla työ on ollut mielekästä ja palkitsevaa.

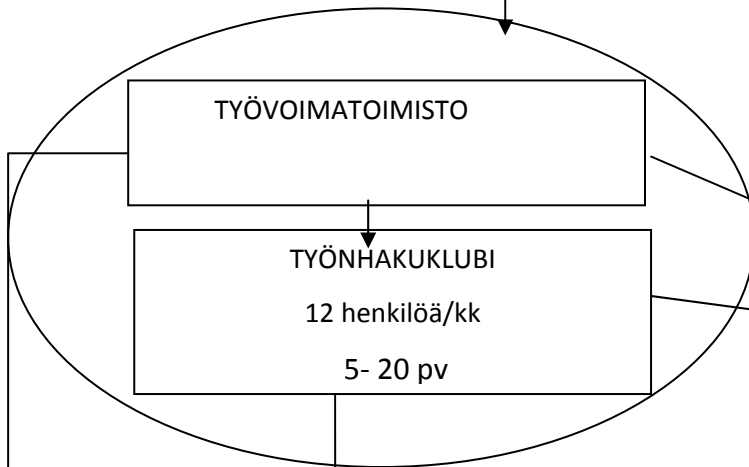
TYÖNHAKIJAN POLKU

VUONNA 2010 KUN KAIKKI
TYÖLLISTETTY

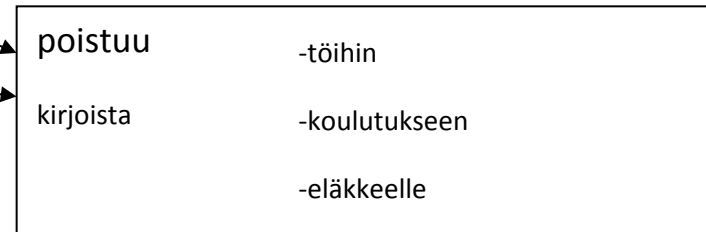
SIIRTYMÄAIKA



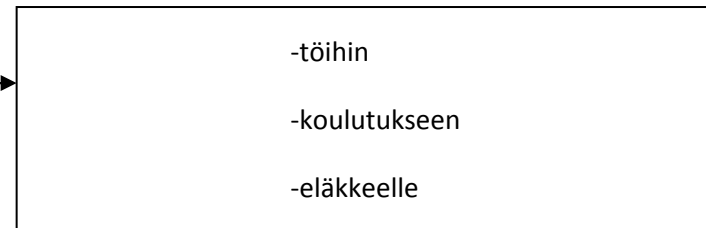
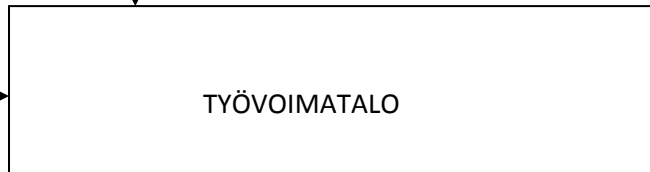
1 pv



1 – 7 pv



5 – 20 pv



3 Paltamon työllistämismallin arvioinnin tutkimuskokonaisuus

3.1 Arviointitutkimus

Riitta-Liisa Kokko, Seppo Koskinen, Eila Linnanmäki ja Tuija Martelin

Paltamon kunnassa kokeillaan uutta työllistämismallia, jossa työvoimatoimiston, Työnhakuklubin ja Työvoimatalon toiminnalla pyritään työllistämään kaikki kunnassa asuvat työttömät työnhakijat. Väilytyömarkkinoille sijoituvan työllistämismallin perusajatuksena on käyttää työttömiin kohdistuva passiivinen toimeentuloturva työttömiin työllistämiseen palkkatyöhön ja muuhun aktivointiin. Kokeilun piiriin tuleville työttömille ei enää makseta työttömyyspäivärahaa, asumistukea eikä toimeentulotukea. Malli poikkeaa aiemmista työllistämishankkeista myös siten, että sen piiriin on tarkoitus koota kaikki kunnan työttömät. Malli merkitsee kokonaan uudenlaista toimintatapaa työttömyyden hoitamisessa.

Paltamon täystyöllisyysmalli on toimintamuoto, joka toimii työmarkkinoilla työvoimahallinnon ja avointen työmarkkinoiden välissä väilytyömarkkinoina tai siirtymätyömarkkinoina. Siirtymien työmarkkinoilla tarkoitetaan työmarkkinoiden muutosta, uudenlaisia työmarkkinallisia riskejä, yksilöiden siirtymiä työn ja erilaisten elämäntilanteiden välillä. (Schmid 1998; Suikkanen ym. 2001.) Schmid näkee, että siirtymien työmarkkinat voisivat olla olennainen osa työttömyyden ratkaisua ja täydentää teknologisiin innovaatioihin ja uusiin hyödykkeisiin tai palvelumarkkinoihin perustuvaa taloudellista kasvua. Työmarkkinoiden ja muiden sosiaalisten järjestelmien välillä olevien rajojen täytyy olla entistä avoimempia siirtymävaiheille palkkatyön ja tulevaa työllistymistä säilyttävien ja parantavien ei-markkina-aktiviteettien välillä. (Schmid 1998, 1–2.) Paltamon työllistämismallin toiminta sisältää myös tuetun työllistymisen ominaispiirteitä. Tavoitteena on auttaa Paltamon Työvoimatalon työntekijöitä parantamaan työkykyään, kehittämään työvalmiuksiaan ja hakeutumaan avoimille työmarkkinoille. Työllistymisellä odotetaan olevan vaikutuksia myös työllistyneiden henkilöiden terveyteen ja hyvinvointiin.

Työllisyys, terveys ja hyvinvointi ovat itsessään laajoja ja monitahoisia käsitteitä. Paltamon hankkeessa ne kytkeytyvät tiiviisti toisiinsa. Työllisyyden ja työllistymisen tiedetään lisäävään sekä fyysistä, psyykkistä, sosiaalista että taloudellista hyvinvointia. Terveysongelmista, työttömyydestä ja syrjäytymisestä koituu myös suuria kustannuksia palvelujen ja etuuksien muodossa. Työttömyyttä vähentävillä ratkaisuilla on siten sekä yksilöihin, palvelujen käyttöön että julkistalouteen ulottuvia vaikutuksia. Mallin toimeenpanosta, vaikutuksista ja sovellettavuudesta tarvitaan monipuolista tutkimustietoa. Työllistämismallin arviointitutkimuksen tavoitteena on tuottaa luotettavat tiedot työllistämismallin vaikutuksista yksilö-, ja kuntatasoilla, arvioida työllistämismallin toimeenpanoa ja toimivuutta, viranomaisyhteistyötä sekä yleistettävyyttä.

Paltamon mallin Työllisyys, terveys ja hyvinvointi -tutkimusta toteutetaan tutkimuslaitosten monitieteisenä yhteishankkeena. Hankekokonaisuus muodostuu yhteensä kymmenestä toisiaan täydentävästä osatutkimuksesta, joiden koordinoinnista vastaa Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos (THL).

Tutkimuksen tausta

Työttömyydellä ja etenkin pitkäaikaistyöttömyydellä on laajoja taloudellisia, terveydellisiä ja sosiaalisia vaikutuksia. Työttömyys on keskeinen syrjäytymisen riskitekijä. Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisessa kansallisessa toimintasuunnitelmassa 2003–2005 (2003, 18) todetaan, että pitkäaikainen työttömyys ja työstä syrjäytyminen voivat johtaa vakaviin taloudellisiin ja sosiaalisiin ongelmiin. Pitkään työttöminä olleiden pääsy uuteen työhön on toimenpiteistä huolimatta vaikea. Todennäköisyys työllistyä avoimille työmarkkinoille vähenee nopeasti työttömyyden kestäessä kuusi kuukautta. (mt. 34–35.)

Työttömyyden, heikon terveyden, heikon taloudellisen aseman, kasautuneen huono-osaisuuden, toissijaisen sosiaalisen tuen puuttumisen ja yhteiskunnallisen osallistumisen yhteys on todettu useissa tutkimuksissa (Kortteinen ja Tuomikoski 1998; Spangar ym. 2003, Mannila & Martikainen 2005). Työllistymisvaikeuksien ja syrjäytymisprosessien taustalla vaikuttaa samanaikaisesti useita yksilöllisiä ja yhteiskunnallisia tekijöitä (Suikkanen ja Linnakangas 2000). Uudelleen työllistymisen on havaittu vaikuttavan myönteisesti terveyteen ja etenkin psyykkiseen hyvinvointiin (esim. Lahelma 1989, Claussen 1999, Vesalainen ja Vuori 1999, Vastamäki ym. 2008). Pitkäaikaistyöttömyys, syrjäytyminen ja suuret väestöryhmien väliset terveys- ja hyvinvointierot kuuluvat yhteiskuntapolitiikan tärkeimpiin haasteisiin. Esimerkiksi työttömien terveyspalveluja ja palvelujärjestelmän yhteistyötä on kehitetty erilaisten palvelumallien avulla (Saikku 2009). Toimet, joilla työttömyyttä ja ennen muuta pitkäaikaisyöttömyyttä alennetaan, eivät pelkästään ole työvoimapolitiittisia kysymyksiä, vaan niillä on laajat heijastusvaikutuksensa yksilötasolla terveyteen ja koettuun hyvinvointiin sekä makrotasolla sosiaalisiin tulonsiirto- ja palvelujärjestelmiin.

Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kohdentaminen pitkäaikaistyöttömyyden torjumiseen on eräs keino ehkäistä syrjäytymistä. Terveysongelmista, työttömyydestä ja syrjäytymisestä koituu lisäksi suuria kustannuksia palvelujen ja etuuksien muodossa. Työttömien työkyky ja ammattitaito ovat vaarassa rapautua etenkin pitkäaikaisyöttömyyden aikana. Työllistymisellä on kuntouttava merkitys ja kuntoutuksen avulla on mahdollista ylläpitää työvoiman työkykyä, parantaa työllistymismahdollisuuksia ja ehkäistä syrjäytymistä. Yksilötasolla kuntoutus auttaa kansalaisia integroitumaan ja osallistumaan yhteiskuntaan (esim. Järvikoski 1996). Paltamon työllistämismalli tarjoaa ainutlaatuisen mahdollisuuden arvioida työllistymisen vaikutuksia Paltamon kunnan työikäisen väestön terveyteen ja hyvinvointiin ja tätä kautta myös Kelan ja muiden keskeisten toimijoiden vastuulla oleville sosiaaliturvajärjestelmille tulevia taloudellisia hyötyjä.

Paltamon työllistämismalli, täystyöllisyyskokeilu, on mittava valtiontalouden investointi. Kokeilun tavoitteena on hyödyttää paitsi paltamolaisia ja kainuulaisia, myös muita suomalaisia. Tämän vuoksi täystyöllisyyskokeilusta tarvitaan luotettavat ja kattavat tutkimustiedot, joiden avulla voidaan arvioida mallin kannattavuutta ja mahdollista yleistettävyyttä muihin kuntiin.

Tutkimuskokonaisuuden suunnittelu

Paltamon työllistämismallin arviointitutkimusta alettiin valmistella keväällä 2007, kun Kansanterveyslaitoksen (KTL) koordinoimassa terveyserojen kaventamishankkeessa (TEROKA) saatiin tietää työllistämismallin suunnittelusta. TEROKA-hankkeessa oli jo keväällä 2006 aloitettu yhteistyö Kainuun maakunnan kanssa terveyserojen supistamiseksi (ks. Kaikkonen ym 2008). Arviointitutkimuksen varsinainen suunnittelu aloitettiin syksyllä 2008, kun työllistämismalli oli päätetty käynnistää vuoden 2009 alussa ja sosiaali- ja terveysministeriö oli myöntänyt rahoituksen arvioinnin valmistelemiseksi. Vuoden 2009 alusta lähtien arviointitutkimusta on koordinoanut Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), joka muodostettiin 1.1.2009 yhdistämällä Kansanterveyslaitos ja Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (Stakes).

Arviointitutkimuskokonaisuutta on toteutettu Terveyden ja hyvinvoinninlaitoksen, Kansaneläkelaitoksen, Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT), Työterveyslaitoksen, Kuntoutussäätiön, Helsingin yliopiston ja Lapin yliopiston tutkijoiden sekä Jouko Kajanojan tutkimusryhmän yhteistyönä. Tutkimus lähti liikkeelle terveys- ja hyvinvointivaikutusten arvioinnista, mutta hyvin pian suunnitelmaa täydennettiin kuntoutusvaikutusten, nuorten työllistymisen, yli 50-vuotiaiden työllistymisen, kokemuksellisen hyvinvoinnin arvioinneilla, mallin prosessi-arvioinnilla, Työvoimatalon itsearvioinnilla, toimeentulon ja kannustavuuden sekä taloudellisten vaikutusten arvioinneilla. Lisäksi nähtiin tärkeäksi kehittää yhteistyössä työllistämishankkeiden vaikutusten arvioinnin perusmalli.

Tutkimuksen organisaation muodostavat Paltamon työllistämismallin arviointitutkimuksen ohjausryhmä, projektiryhmä, tutkimusryhmä ja THL:n terveys- ja hyvinvointitutkimuksen työvaliokunta. Keväällä 2009 THL nimitti arviointitutkimuksen *ohjausryhmän*, johon kutsuttiin hankkeen rahoittajien ja muiden toimijoiden edustajia (liite 1). Ohjausryhmä on kokoontunut kahdesti, toukokuussa 2009 ja tammikuussa 2010. Arviointitutkimuksen *projektiryhmä* (liite 2) on kokoontunut säännöllisesti syksystä 2008 lähtien, yhteensä 11 kertaa, joista yhdeksän kertaa Helsingissä ja kahdesti Paltamossa. Osatutkimuksia toteuttavat tutkimuskumppanit muodostavat *tutkimusryhmän*, joka on kokoontunut yhteensä neljä kertaa. Tutkimusryhmä vastaa tutkimuskokonaisuuden toteuttamisesta.

ta ja tutkimusraportoinnista. Terveys- ja hyvinvointivaikutusten väestötutkimuksen toteutuksesta vastaavaan työvaliokuntaan kuuluu THL:n VETO-osaston työntekijöitä. Työvaliokunta toimii kenttätutkimuksen toteutuksen tukiryhmänä ja kokoontuu tarvittaessa.

Tutkimusryhmän tutkijat esittelivät ohjausryhmälle toukokuussa 2009 osatutkimusten tutkimussuunnitelmat. Ohjausryhmä päätti, että osatutkimusten tutkimussuunnitelmat yhdistetään, muodostetaan yhteistoiminnallinen tutkimuskokonaisuus ja hankkeelle haetaan yhteinen tutkimusrahoitus. Rahoitusneuvottelujen aloittamisesta sovittiin työ- ja elinkeinoministeriön (TEM), sosiaali- ja terveysministeriön (STM) ja Kansaneläkelaitoksen (Kela) kanssa. Rahoitusneuvotteluihin osallistui myös valtiovarainministeriö (VM) Paltamon työllistämismallin rahoituksesta päättävänä ministeriönä. Ohjausryhmän päätöksellä tutkimuskokonaisuutta ja osatutkimusten rahoitushakua koordinoi THL.

THL käynnisti yhteistyöneuvottelut osahankkeiden kanssa, kokosi osatutkimusten rahoitustarpeet, laati yhteisen tutkimussuunnitelman ja käynnisti rahoitusneuvottelut rahoittajien kanssa kesäkuussa 2009. Paltamotutkimuksen rahoitushaku eteni syyskaudella 2009 eduskunnan budjettiriiheen ja eduskunta vahvisti rahoituksen periaatepäätöksen marraskuussa 2009. TEM ja STM sopivat keskinäisestä rahoitusvastuusta, jonka mukaan TEM vastaa tutkimuskokonaisuuden rahoituksesta vuosina 2010–2011 ja STM vuosina 2012–2013 budjettikehyksen puitteissa. Vastaavasti Kela myönsi tutkimusrahoituksen Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain (KKRL) 12§:n tarkoittamista varoista THL:n terveys- ja hyvinvointivaikutusten tutkimukseen, erityisesti kuntoutusvaikutusten arviointiin vuosille 2009–2013. Ulkopuolisen rahoituksen lisäksi tutkimuslaitokset osallistuvat tutkimuksen rahoittamiseen omarahoitusosuuksin.

Tutkimuskokonaisuus muodostui kymmenen osatutkimusta käsittäväksi hankkeeksi A–J (kuvio 1). TEM:n ja STM:n rahoitus koskee osahankkeita A sekä C–J ja Kelan rahoitus osahanketta B. Hankkeen keskustuimisto ja hallinto sijaitsevat THL:n VETO-osastossa. Tutkimuskokonaisuuden ja -rahoituksen koordinaattorina THL vastaa tutkimusrahoitusosuuksien jaosta osahankkeille. Rahoituspäätösten varmistuttua tammikuussa 2010, THL pyysi osahankkeilta yksilöidyt tutkimussuunnitelmat ja rahoitustarpeet tutkimussopimusten laatimista varten. Osatutkimukset käynnistyvät koko laajuudessaan kevätkauden 2010 aikana.

Tutkimuskokonaisuuden tavoitteet

Tutkimuskokonaisuudella on kaksi kärkitavoitetta: 1) arvioida työllistämismallin toimivuutta ja vaikutuksia sekä 2) kehittää työllistämishankkeiden vaikutusten arvioinnin perusmalli.

Arviointihankkeessa tarkastellaan seuraavia kysymyksiä:

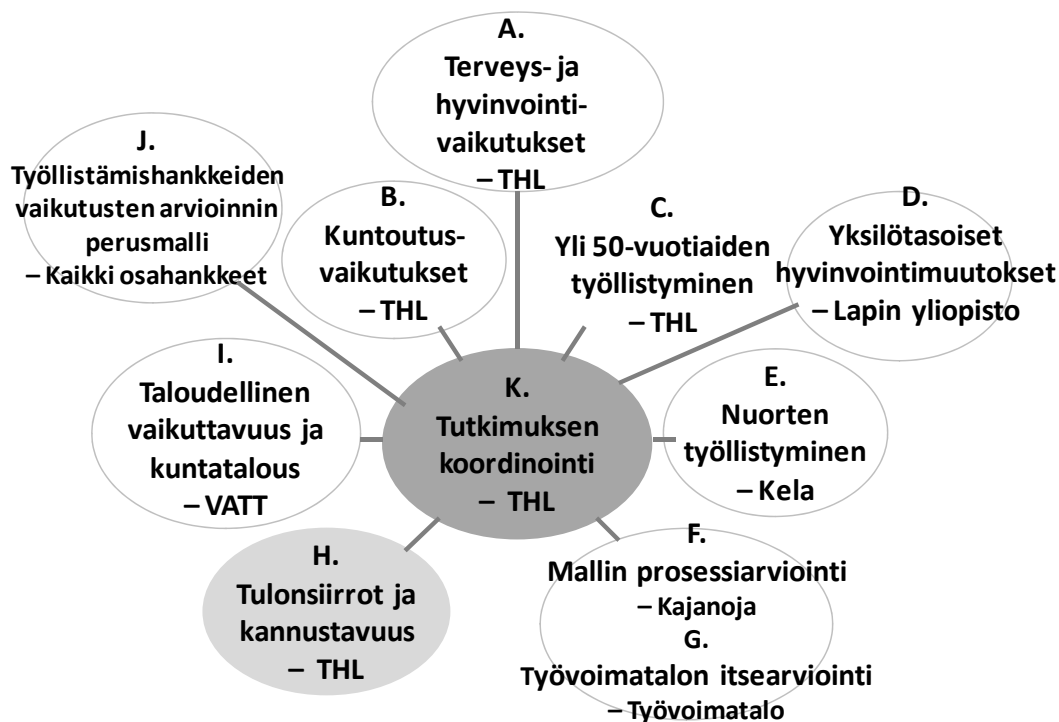
1. Millaisia terveyteen, hyvinvointiin ja elintapoihin liittyviä eroja työnhakijoiden ja työssäkäyvien välillä on lähtötilanteessa eli ennen työllistämismallin piiriin tuloa?
2. Miten henkilön työllistyminen vaikuttaa hänen terveyteensä ja hyvinvointiinsa?
3. Millä tavoin työvoimatoimisto, Työnhakuklubi, Työvoimatalo ja avoimet työmarkkinat toimivat?
4. Mitä vaikutuksia mallilla on Paltamon työllisyyteen?
5. Miten työllistyminen vaikuttaa Kelan ja muiden sosiaaliturvaetuuksien tarpeeseen?
6. Miten Paltamon työllistämismalli vaikuttaa ja millä tavoin malli ja työllistymisprosessi ovat yleistettävissä ja sovellettavissa muissa toimintaympäristöissä?
7. Mitä annettavaa mallilla on työllisyyspolitiikkaan ja sosiaalipolitiikkaan yleisemmin?
8. Mitkä ovat kehittämishankkeen arvioinnin kriteerit yleisemmin ja kuinka toteuttaa pätevä arviointitutkimus?

Yhteistoiminnallisen tutkimuksen toteutus

Paltamon työllistämismallin arviointitutkimus on interventiotutkimus, joka keskittyy työllistymisen aikaansaamisen muutosten seurantaan vuosina 2009–2013. Tutkimus toteutetaan väestötasoisena seurantatutkimuksena, jonka lisäksi käytetään useita tutkimusmenetelmiä ja -aineistoja sekä yhdistetään tietorekisterejä. Yhteistoiminnallisessa tutkimuksessa monitieteinen yhteistyö korostuu erityisesti tutkimuksen suunnittelussa, tiedonkeruun valmistelussa ja raportoinnissa.

Väestötasoinen tutkimus kohdistuu suureen joukkoon ihmisiä ja hyödyntää heitä kuvaavia monipuolisia tietoja. Tutkimusmenetelmien ja -kohteiden perusteella osatutkimukset voidaan luokitella esimerkiksi lääketieteellisiksi, yhteiskuntatieteellisiksi tai käyttäytymistieteellisiksi tutkimuksiksi.

Työllisyys, terveys ja hyvinvointi Paltamon työllistämismallin vaikutusten arviointi Tutkimuskokonaisuus 2009–2013



Kuvio 1. Paltamon työllistämismallin arviointitutkimuksen kokonaisuus.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen Väestön terveys, toimintakyky ja hyvinvointi -osasto VETO toteuttaa terveys- ja hyvinvointivaikutusten arviointitutkimuksen (A), kuntoutusvaikutusten arviointitutkimuksen (B) sekä yli 50-vuotiaiden työllistymisen arvioinnin (C) yhteistyössä Kuntoutussäätiön ja Helsingin yliopiston kanssa. Osatutkimus A kytetään tiiviisti työllistämismallin muuhun arviointiin. Lapin yliopisto toteuttaa yksilötasoisia hyvinvointimuutoksia ja työttömän selviytymistä koskevan osatutkimuksen (D), joka kohdistuu 26–49-vuotiaisiin työllistyneisiin. Kela toteuttaa nuorten työllistyminen ja työllisyyspolut -osatutkimuksen (E), jonka kohderyhmänä ovat 16–25-vuotiaat nuoret työllistyneet. Jouko Kajanojan tutkimusryhmä toteuttaa työllistämismallin prosessiarvioinnin (F) yhteistyössä Leila Pölkky-Pieskän toteuttaman Työvoimatalon itsearvioinnin (G) kanssa. THL:n Sosiaali- ja terveystalouden osasto STAO toteuttaa tulonsiirrot ja kannustavuus -osatutkimuksen (H). Valtion talouden tutkimuskeskus VATT ja Kansaneläkelaitos toteuttavat yhteistyössä taloudellinen vaikuttavuus ja kuntatalous -osatutkimuksen (I). Kaikki osatutkimukset osallistuvat työllistämishankkeiden vaikutusten arvioinnin perusmallin (J) kehittämiseen. Tutkimuskokonaisuuden koordinaatiosta (K) vastaa THL. Tutkimusten arvioinnista vastaavat ensisijaisesti edellä mainitut tahot laatimiensa tutkimussuunnitelmien pohjalta. Työllisyys, terveys ja hyvinvointi -tutkimuskokonaisuuden osatutkimukset esitellään luvussa 3.2. Osatutkimukset (ks. kuvio 1).

Raportointi, tulosten julkaisu ja hyödyntäminen

Työllistämishankkeen arvioinnin väliraportti julkaistaan vuonna 2011 ja pääraportti vuonna 2013. Arvioinnin tuloksia hyödynnetään työllistämistoimien kehittämisessä, työllistymisen esteiden poistamisessa sekä koko väestön terveys- ja hyvinvointierojen kaventamistyössä. Tutkimuksen tulokset palvelevat siten sekä Työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelman (2007), Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain (2005), Terveiden edistämisen politiikkaohjelman (2007), Terveys 2015 -kansanterveysohjelman (2001), Kansallisen terveyserojen kaventamisen toimintaohjelman (2008) ja Kaste-ohjelman (2009) tavoitteiden toteutumista. Tutkimuksen tarkoitus on myös tukea työttömien terveys-, hyvinvointi- ja työvoimapalvelujen kehittämistä.

Lähteet

- Claussen B (1999) Health and re-employment in a five-year follow-up of long-term unemployed. *Scand J Public Health* 1999;27:94–100.
- Järviskoski A. 1996. Vajaakuntoisuudesta elämänhallintaan? Kuntoutuksen viitekehysten ja toimintamallien tarkastelu. Kuntoutussäätiön tutkimuksia 46/1994. Yliopistopaino. Helsinki.
- Kaikkonen R, Kostiaainen E, Linnanmäki E, Martelin T, Prättälä R, Koskinen S, toim. Sosioekonomiset terveys-erot ja niiden kaventaminen Kainuussa. Kansanterveyslaitoksen julkaisuja B27/2008. Helsinki
- Kansallinen terveyserojen kaventamisen toimintaohjelma 2008–2011. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:16.
- Kaste-ohjelman valtakunnallinen toimeenpanosuunnitelma vuosille 2009–2011. Sosiaali- ja terveysministeriö. 2009.
- Kortteinen M & Tuomikoski H (1998) Työtön. Tutkimus pitkäaikaistyöttömien selviytymisestä. Tammi.
- Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastainen kansallinen toimintasuunnitelma 2003–2005 (2003) Helsinki. STM:n työryhmämuistioita 2003:23.
- Lahelma E (1989) Unemployment, re-employment and mental well-being. A panel survey of Industrial jobseekers in Finland. *Scand J Soc Med* 1989, Suppl 43.
- Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista 15.7.2005/566
- Mannila S & Martikainen P (2005) Työttömyys. Teoksessa Arpo Aromaa, Jussi Huttunen, Seppo Koskinen, Juha Teperi (toim.) Suomalaisten terveys. Duodecim, Stakes, KTL. Saarijärvi 2005.
- Saikkun P 2009. Terveyspalvelu työllistymisen tukena. Pitkäaikaistyöttömien terveystarkastukset ja -palvelut siirtymätyömarkkinoilla. THL:n raportti 22/2009. Yliopistopaino. Helsinki.
- Schmid G (1998) Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy. October 1998, Discussion Paper FS I 98-206. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Spangar T, Arnkil R, Lyytinen S-M, Karjalainen V, Lahti T, Aho S (2003) Yhteinen palvelu kehitty - kehittykö yhteinen johtaminen? Työhallinnon, kuntien ja Kelan yhteispalvelukokeilun arvioinnin väliraportti. Työhallinnon julkaisu 331. Työministeriö. Helsinki.
- Suikkanen A & Linnakangas R (2000). Vajaakuntoisten mahdollisuuksien uusjako? Teoksessa Linnakangas & al. (toim.) Työttömyyden ja vajaakuntoisuuden jäljillä. Kuntoutussäätiön tutkimuksia 66/2000, 9-78.
- Suikkanen A & Linnakangas R & Martti S & Karjalainen A (2001) Siirtymien palkkatyö. Raportteja 16. SITRA. Helsinki.
- Terveiden edistämisen politiikkaohjelma (2007). VN 5.12.2007.
- Työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelma (2007). VN 5.12.2007.
- Terveys 2015 -kansanterveysohjelmasta valtioneuvoston periaatepäätös. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2001:4. Helsinki 2001.
- Vastamäki J, Moser K, Ingmar Paul K (2008) How stable is sense of coherence? Changes following an intervention for unemployed individuals. *Scandinavian Journal of Psychology* 2008.
- Vesalainen J, Vuori J (1999) Job seeking, adaptation, and re-employment experiences of the unemployed: A 3-year follow-up. *Journal of Community and Applied Social Psychology* 1999; 9:383–394.

Liite 1. Työllisyys, terveys ja hyvinvointi – Paltamon työllistämismallin arviointitutkimuksen ohjausryhmä

Rauno Vanhanen, puheenjohtaja	Työ- ja elinkeinoministeriö, Suomen Yrittäjät
Kari Gröhn	Sosiaali- ja terveysministeriö
Merja Hirvonen	Suomen Yrittäjät
Anne Huotari	Paltamon Työnhakuklubi
Olli Kangas	Kansaneläkelaitos
Lea Karjalainen	Työttömien valtakunnallinen yhteistoimintajärjestö
Merja Kauhanen	Palkansaajien tutkimuslaitos
Päivi Kerminen	Työ- ja elinkeinoministeriö
Riitta-Liisa Kokko	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Ville Kopra	Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö
Seppo Koskinen	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Elisa Kostiainen, sihteeri	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Arto Laurikainen	Paltamon kunta
Eila Linnanmäki	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Juha Majanen	Valtiovarainministeriö
Pekka Puska	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Leila Pölkky-Pieskä	Paltamon työvoimayhdistys ry
Mikko Räsänen	Elinkeinoelämän keskusliitto
Keijo Sahrman	Kuntaliitto
Arto Satonen	Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta, eduskunta
Riitta Särkelä	Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto
Harri Vainio	Työterveyslaitos

Liite 2. Työllisyys, terveys ja hyvinvointi – Paltamon työllistämismallin arviointitutkimuksen projektiryhmän työhön vuosina 2008–2010 osallistuneet

Raija Gould	Eläketurvakeskus
Katri Hannikainen-Ingman	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Riitta Haverinen	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Anne Huotari	Tmi Anne Huotari
Päivi Husman	Työterveyslaitos
Kari Hämäläinen	Valtion talouden tutkimuskeskus
Ulla Hämäläinen	Kansaneläkelaitos
Tommi Härkänen	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Antti Jahkola	Työterveyslaitos
Risto Kaikkonen	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Jouko Kajanoja	
Olli Kangas	Kansaneläkelaitos
Jouko Karjalainen	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Sakari Karvonen	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Ilmo Keskimäki	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Riitta-Liisa Kokko	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Lars Koltola	Sosiaali- ja terveysministeriö
Seppo Koskinen, puheenjohtaja	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Pirjo-Liisa Kotiranta	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Marika Kunnari	Lapin yliopisto
Eero Lahelma	Helsingin yliopisto
Arto Laurikainen	Paltamon kunta
Eila Linnanmäki	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Simo Mannila	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Tuija Martelin	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Pekka Martikainen	Helsingin yliopisto
Antti Moisio	Valtion talouden tutkimuskeskus
Pasi Moisio	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Simo Mäkinen	Sonkajärven kunta
Ritva Partinen	Sosiaali- ja terveysministeriö
Marita Pikkarainen	Kainuun maakunta -kuntayhtymä
Tuomo Pääkkönen	Kainuun maakunta -kuntayhtymä
Leila Pölkky-Pieskä	Paltamon työvoimayhdistys ry.
Tuulia Rotko, sihteeri	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Peppi Saikku	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Ullamaija Seppälä	Kuntoutussäätiö
Asko Suikkanen	Lapin yliopisto
Jaana Suvisaari	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Ulla Tyyni	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Satu Viertiö	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Kari Vinni	Sosiaali- ja terveysministeriö
Minna Ylikännö	Kansaneläkelaitos

3.2 Arvioinnin osatutkimukset

Osatutkimus A : Terveys- ja hyvinvointivaikutukset

Riitta-Liisa Kokko, Tuija Martelin, Ulla Tyyni ja Seppo Koskinen

Terveys- ja hyvinvointivaikutusten arviointi

Tausta

Työttömien henkilöiden terveys on useiden mittareiden valossa keskimäärin huonompi kuin työssäkäyvien. Tuoreen katsauksen (Heponiemi ym. 2008) mukaan on runsaasti kotimaiseen ja kansainväliseen tutkimukseen perustuvaa näyttöä siitä, että monet fyysiset sekä varsinkin psyykkiset sairaudet ja ongelmat ovat yleisempiä työttömillä työssäkäyviin verrattuna. Monet tekijät muovaavat tätä yhteyttä, kuten ikä, sukupuoli, taloudelliset vaikeudet, elintavat, työttömyyden kesto ja henkilökohtaiset ominaisuudet. Myös yleisellä yhteiskunnallisella tilanteella on merkitystä, esimerkiksi taloudellisen laman aikana työttömyyden vaikutukset terveyteen voivat olla erilaisia kuin muilla jaksoilla. Tulokset ovat antaneet tukea sekä kausaalisen selitysmallin (työttömyys aiheuttaa heikkoa terveyttä) että valikoitumisen (huono terveys johtaa työttömyyteen) merkitykselle. Myös elintavat, etenkin alkoholin käyttö, ovat yhteydessä työttömyyteen. (Heponiemi ym. 2008) Uudelleen työllistymisen on havaittu vaikuttavan myönteisesti terveyteen ja etenkin psyykkiseen hyvinvointiin (esim. Lahelma 1989, Claussen 1999a, Vesalainen ja Vuori 1999, Vastamäki ym. 2008) sekä vähentävän alkoholin ongelmakäyttöä (Claussen 1999b). Suomalaisten pitkäaikais- tai syrjäytymisvaarassa olevien työttömien työllistämiseen tähdänneiden interventtioiden avulla on myös onnistuttu muun muassa vähentämään stressikokemuksia ja lisäämään kokemusta omasta pystyvyydestä (Juvonen-Posti ym. 2002) sekä parantamaan elämänlaatua (Lohi 2004).

Vaikka työttömyyden, uudelleen työllistymisen ja terveyden sekä hyvinvoinnin yhteyksistä onkin melko runsaasti tutkimusta, tiedoissa on edelleen runsaasti aukkoja. Heponiemi ym. (2008) toteavat, että lisää tietoa kaivattaisiin esimerkiksi työttömyyden ja terveyden yhteyden kausaalisuuden varmistamiseksi ja tätä yhteyttä välittävien ja muovaavien mekanismien tunnistamiseksi; näiden tietojen hankkiminen edellyttää riittävän pitkiä ja laadukkaita pitkittäistutkimuksia. Pitkäaikaistyöttömyys, syrjäytyminen ja suuret väestöryhmien väliset terveys- ja hyvinvointierot kuuluvat yhteiskuntapolitiikan tärkeimpiin haasteisiin.

Paltamon kunnan työllistämismallissa työvoimatoimiston, Työnhakuklubin ja Työvoimatalon toiminnalla pyritään työllistämään kaikki työnhakijat. Mallin avulla voi olla mahdollista vastata samanaikaisesti näihin kaikkiin haasteisiin. Jos hankkeen tulokset ovat hyviä, toimintamallia on aiheellista soveltaa maan muillakin alueilla. Siksi hankkeen vaikutusten pätevä arviointi on ensiarvoisen tärkeä. (Ks. <http://www.paltamo.fi/>)

Tutkimuksen tavoitteet

Tämän arviointitutkimuksen tarkoituksena on tuottaa tietoa Paltamon työllistämismallin terveys- ja hyvinvointivaikutuksista. Aiemman tutkimuksen perusteella voidaan odottaa, että erityisesti henkilöiden psyykinen hyvinvointi ja elämänlaatu paranevat työllistymisen seurauksena. Terveys- ja hyvinvointivaikutusten arviointi kytketään tiiviisti työllistämismallin muihin osatutkimuksiin.

Osatutkimuksessa A tarkastellaan seuraavia kysymyksiä:

1. Millaisia terveyteen, hyvinvointiin ja elintapoihin liittyviä eroja työnhakijoiden ja työssäkäyvien välillä on lähtötilanteessa eli ennen työllistämismallin piiriin tuloa?
2. Miten henkilön työllistyminen vaikuttaa hänen terveyteensä sekä hyvinvointiinsa?

3. Miten nämä vaikutukset riippuvat työllistymistavasta ja -polusta (esim. työllistyminen vapaille markkinoille pian työttömäksi jäämisen jälkeen vs. työllistyminen Työvoimatalossa), työn ja työpaikan ominaisuuksista, henkilön työttömyyshistoriasta, terveydestä ja muista joko häneen tai hänen kotitalouteensa liittyvistä tekijöistä?
4. Mitkä henkilön terveyteen, sosiodemografiseen taustaan tai henkilökohtaisiin ominaisuuksiin liittyvät tekijät ovat yhteydessä työllistymiseen, joko edistämällä tai vaikeuttaen sitä?

Tutkimus kohdistuu Paltamon työttömien työnhakijoiden terveyden, hyvinvoinnin ja elintapojen sekä työllistymisen myötä niissä tapahtuvien muutosten seurantaan vuosina 2009–2012. Vertailuryhminä tarkastellaan Paltamon kunnan työllisiä asukkaita sekä vertailukunnan Sonkajärven työttömiä työnhakijoita. Varsinainen arviointitiedon keruu toteutetaan vuosina 2009–2011.

Tutkimuksen valmistelu

Työllisyys, terveys ja hyvinvointi – Paltamon työllistämismallin arviointitutkimuksen projektiryhmä on kokoonnutunut Terveystietokeskuksen ja hyvinvoinnin laitoksessa (silloinen KTL) syksystä 2008 lähtien. Projektiryhmän ja THL:n tutkijat ovat toimineet erilaisissa alatyöryhmissä, joissa on suunniteltu terveys- ja hyvinvointivaikutusten otanta-suunnitelmaa, tiedonkeruuta, tutkimushaastattelun sisältöjä, sähköisiä lomakkeita ja rekisteritutkimusta. Samanaikaisesti THL:n tutkimusryhmä valmisti käytännön kenttätöiden aloittamista nopealla aikataululla, koska Paltamon työllistämismallin toteutus alkoi vuoden 2009 alusta. Tutkimuksen lähtökohtana on ollut haastatella tutkittavat sekä ennen työllistymistä vuonna 2009 että työllistymisen jälkeen vuosina 2010 ja 2011. Tutkimuksen valmistelu eteni alla kuvattujen vaiheitten mukaisesti vuonna 2009 seuraavasti:

Tietosisältö

Tutkimustieto kerätään *haastattelun, terveystarkastuksen ja lomakekyselyjen* avulla. Nämä tiedot yhdistetään eri viranomaisilta saataviin *rekisteritietoihin*.

- 1) Ensimmäisessä vaiheessa kerätään elinoloja, elintapoja, työ- ja työttömyyshistoriaa, koulutusta, sosiaalista pääomaa, terveyttä, toiminta- ja työkykyä, kuntoutusta, elämänlaatua ja palvelujen käyttöä koskevat tiedot. Tätä varten tutkittaville tehdään tietokoneavusteinen *haastattelu*. Postikyselyä ei voida käyttää pääasiallisena tiedonkeruutapana, koska suurta osaa tiedoista ei voida sillä menetelmällä kerätä ja lisäksi kato muodostuisi liian suureksi.
- 2) Haastattelun lisäksi tehdään *terveystarkastus*, joka sisältää painon, pituuden, verenpaineen, lantion ja vyötärön ympäryksen sekä kehonkoostumusmittauksen. Lisäksi tehdään lyhyt kognitiivinen, sanasuvjuvuutta ja lyhytkestoista muistia koskeva *toimintakykytesti*.
- 3) Tutkittavat täyttävät *WHOQOL-elämänlaatukyselyn ja hyvinvointikyselyn*, joka sisältää muun muassa asuinoloja, taloudellista toimeentuloa, palvelujen käyttöä, koettua hyvinvointia, ihmissuhteita, elämäntilannetta, harrastuksia ja osallistumista koskevia kysymyksiä.
- 4) Tutkimuksen osana toteutetaan *rekisteriseuranta* yhdistämällä tutkimuksessa kerättyjä tietoja ja otokseen kuuluvien henkilöiden terveyttä ja taustatekijöitä kuvaavia tietoja eri viranomaisten ja terveydenhuollon rekistereiden kautta kerättäviin tietoihin. Tällaisia tietoja ovat muun muassa tiedot työttömistä työnhakijoista ja lomautetuista, työnhakijoiden sijoittumisesta työmarkkinoille, tiedot työssäkäynnistä, työhistoriasta, työttömyys- ja muista varhaiseläkkeistä, sairaala- ja muista hoidoista sekä kuolemansyistä.

Tutkimuksen myöhemmissä vaiheissa tiedonkeruu on suppeampaa, ja se kohdistuu ensisijaisesti kyseessä olevien tutkittavien työllistämistoimien toteutumiseen sekä niihin hyvinvoinnin ja terveyden osoittimiin, joihin hankkeen oletetaan vaikuttavan. Rekisteriseuranta on tarpeen jatkaa ainakin viidestä kymmeneen vuoden ajan.

Tiedonkeruu

Tietoja kerätään kolmessa vaiheessa:

- 1) Paltamon työllistämismallin käynnistyessä, kevään ja syksyn 2009 aikana
- 2) syksyllä 2010
- 3) syksyllä 2011

Kaikki tutkittavat haastatellaan seurantatutkimuksen kaikissa vaiheissa. Vuosina 2010 ja 2011 haastattelut toteutetaan tutkimuksen alkuhaastattelua suppeampina.

Tutkimusprotokolla ja kenttäaikataulu

Kenttätutkimuksen ensimmäinen vaihe kuvattiin tutkimusprotokollaan (liite A1) ja laadittiin kenttäaikataulu.

Eettisen toimikunnan lausunto

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos valmisti lausuntohakemuksen Kainuun maakunta -kuntayhtymän sosiaali- ja terveystoimen eettiseen toimikuntaan. Lausuntohakemus sisälsi terveys- ja hyvinvointivaikutusten arvioinnin tutkimussuunnitelman, tutkimusprotokollan, tutkimustiedotteet, suostumuslomakkeet ja tiedonkeruun välineiden kuvauksen. Tutkimuseettinen toimikunta antoi myönteisen lausunnon 2.4.2009.

Tieteellisen tutkimuksen rekisteriseloste

Seurantatutkimuksen tiedonkeruuta koskeva rekisteriseloste toimitettiin henkilötietolain (538/99) 10§:n mukaisesti tutkimusrekisterinpitäjänä toimivalle Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle. Tutkimuksen rekisteriaineisto muodostetaan Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM), Kelan, Eläketurvakeskuksen (ETK), Tilastokeskuksen ja THL:n rekistereistä.

Tutkimuksen otoksen muodostaminen

Vertailukunta Sonkajärvi on valittu työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) kuntakohtaisten Työnvälitystilastojen avulla siten, että Paltamon kunnalle etsittiin koon ja väestörakenteen osalta mahdollisimman vertailukelpoinen kunta. Työnhakijoiden otoksen poiminta perustui TEM:n rekisteriin ja työssäkäyvien vertailuryhmän otoksen poiminta Väestörekisterikeskuksen (VRK) rekisteriin:

- 1) kaikki Paltamon kunnan tietyllä hetkellä noin 350 työtöntä/lomautettua asukasta
- 2) noin 350 iän, siviilisäädyn ja sukupuolen suhteen ryhmäkaltaistettua Paltamon kunnan työllistä asukasta
- 3) kaikki Sonkajärven kunnan tietyllä hetkellä noin 350 työtöntä/lomautettua asukasta.

Tietokoneavusteinen haastatteluohjelma

Tietokoneavusteista haastatteluohjelmaa (Blaise) testattiin kesällä 2009 ja se otettiin käyttöön syksyllä 2009. TEM:n, VRK:n ja ETK:n otannan perusteella muodostettiin 900 henkilöä koskeva, tutkittavien henkilötiedot sisältävä tiedosto. Kenttätutkimuksen ohjelman testauksesta vastasi THL:n tutkimusryhmä.

Tutkimushaastattelijoiden rekrytointi

Ensimmäistä kenttävaihetta varten vastaavan tutkimushoitajan avuksi Paltamoon ja Sonkajärvelle syys-joulukuuksi 2009 palkattiin ja koulutettiin kaksi tutkimushoitajaa.

Kenttätutkimuksen toteutus Paltamossa ja Sonkajärvellä

Kenttätutkimuksen ensimmäinen vaihe aloitettiin Paltamossa toukokuussa 2009 ja sitä jatkettiin Paltamossa ja Sonkajärvellä syys-joulukuussa 2009. Tutkimushaastattelut toteutettiin Paltamossa Työvoimatalolla ja kunnantalon tiloissa, Sonkajärvellä kunnantalolla ja Sukevan kyläkeskuksessa. Tutkimuksen alkamisesta tiedotettiin yleisesti Paltamon kansalaisopiston Palko-lehdessä ja Sonkajärven paikallislehti Miilussa.

Tutkittavien kutsuminen

Kaikille otostietojen pohjalta valituille tutkittaville lähetettiin postitse tiedote tulevasta tutkimuksesta. Sen jälkeen heihin otettiin yhteyttä puhelimitse ja heidän kanssaan pyrittiin sopimaan tutkimusaika. Tavoittamatta jääneille ja puhelinta vailla oleville tutkittaville lähetettiin kirjeitse tutkimusaika, suostumuslomake ja Elämänlaatu-kyselylomake. Samoin kyseiset lomakkeet lähetettiin niille, joille tutkimusaika oli sovittu puhelimitse. Osa tutkittavista kieltäytyi tutkimuksesta sen vapaaehtoisuuteen perustuen. Tutkittaville ei makseta korvausta tutkimukseen osallistumisesta.

Tutkimushaastattelut ja terveystarkastus

Tutkittavalle tehtävän haastattelun ja terveystarkastuksen kesto oli noin 1,5 tuntia tutkittavaa kohti. Aluksi tarkistettiin suostumusasiakirjat sekä kerrottiin tutkimuksen tarkoitus. Sen jälkeen tehtiin haastattelu, terveystarkastus ja kognitiivinen toimintakykytesti ja annettiin tutkittavalle palaute terveystarkastuksesta. Kaikki tiedot tallennettiin kenttäryhmän ylläpitämään Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tietokantaan.

Tutkittavat palauttivat aiemmin kotona täytetyn WHOQOL-elämänlaatu-kyselylomakkeen ja täyttivät tutkimuspaikalla hyvinvointikyselylomakkeen. Palautetut lomakkeet tallennettiin erilliseen Terveiden hyvinvoinnin laitoksen tietokantaan.

Kadon pienentäminen

Tavoittamatta jääneiden tutkittavien määrä jäi odotettua suuremmaksi. Kadon vähentäminen toteutettiin puhelinhaastatteluina maaliskuussa 2010. Puhelinhaastattelut toteutettiin siten, että kaikkiin tutkimuksessa tavoittamatta jääneisiin otettiin yhteyttä joko puhelimitse tai kirjeitse. Henkilöille, joilla oli puhelin, soitettiin ja heidät haastateltiin saman tien tai heille tarjottiin erillinen aika haastattelua varten. Puhelinta vailla oleville lähetettiin kirje ja heitä pyydettiin soittamaan maksuttomaan numeroon puhelinhaastattelun toteuttamiseksi. Puhelimitse haastatelluille henkilöille tarjottiin lisäksi mahdollisuus osallistua terveystarkastukseen tutkimuspaikalla Paltamossa tai Sonkajärvellä. Tutkimuksesta tiedotettiin tässä vaiheessa myös paikallislehtien välityksellä.

Tutkimusaineistojen muodostaminen

Tiedonkeruussa tallennetut tiedot muodostavat tutkimuksen operatiivisen tietokannan. Tiedot tarkastetaan ja niistä muodostetaan terveys- ja hyvinvointitutkimuksen tutkimustiedosto. Tiedostosta luovutetaan tietoja tutkijoille tutkimussuunnitelman ja yhteistyösopimuksen mukaan.

Tutkitut henkilöt

Tutkimusotokseen 31.12.2008 valittujen (N = 900) joukko muuttui hieman ensimmäisen kenttävaiheen aikana. Mukaan on tullut paltamolaisia työttömiä, jotka eivät kuuluneet alkuperäiseen otokseen, koska kaikki Työnhaku-klubiin ja Työvoimataloon tulleet henkilöt (N = 52) päätettiin ottaa mukaan tutkimukseen. Otokseen valituille, mutta toiselle paikkakunnalle 31.12.2008 jälkeen muuttaneille soitettiin tai lähetettiin kirje ja tarjottiin mahdollisuus osallistua tutkimukseen paikkakunnalta muutosta huolimatta. Tutkimuksen ensimmäisen kenttävaiheen osallistumisaktiivisuus on Paltamon työttömien otoksen osalta 62 prosenttia, Sonkajärven työttömien osalta 52 prosenttia ja Paltamon työllisten osalta 56 prosenttia. Aineistokuvaus on esitetty seuraavassa artikkelissa Aineistot ja menetelmät.

Tutkimuksen eteneminen

Tutkimusaineiston yhteiskäyttö

Terveys- ja hyvinvointivaikutusten tiedonkeruu tuotetaan ensisijaisesti Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen käyttöön. Väestötutkimusten tapaan muutkin osatutkimukset voivat hyödyntää tutkimustietoja osana tutkimuskokonaisuuden arviointia. Tutkimuksen kaikissa vaiheissa kiinnitetään erityistä huomiota tutkittavien tietosuojaan. Tutkijoiden käyttöön luovutetaan vain sellaista aineistoa, josta henkilöiden tunnistetiedot on poistettu. Tutkimuksen päätyttyä tutkimusaineisto arkistoidaan pysyvästi Terveiden ja hyvinvoinnin laitokseen.

Rekisteriseuranta

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella on tutkimuslaitoksena ja rekisteriviranomaisena oikeus pyytää terveyttä ja hyvinvointia koskevia tietoja tutkimuskäyttöön myös eri viranomaisten ja terveydenhuollon yksiköiden ylläpitämistä rekistereistä sosiaali- ja terveysministeriön luvalla. Näistä tärkeimmät ovat Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL), Väestörekisterikeskuksen (VRK), Kelan, työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) sekä Eläketurvakeskuksen (ETK) rekisteritiedot. Tutkittavien suostumuksella voidaan tutkimuksessa kerättyjä tietoja yhdistää kyseisiin rekisteritietoihin tutkimuskäyttöä varten. Tutkimuksessa käytetään tutkittavan antamia sekä terveystarkastuksessa ja mainituista rekistereistä kerättyjä tietoja. Niiden avulla voidaan selvittää Paltamon työllistymismallin terveys- ja hyvinvointivaikutuksia ja niissä tapahtuneita muutoksia sekä työllisyystietoja pitkällä aikavälillä.

Tutkimuksen aikataulu

Terveys- ja hyvinvointivaikutusten arvioinnin tiedonkeruun seuraavat kenttävaiheet toteutetaan syys-joulukuussa 2010 ja 2011.

Tutkimuksen raportointi

Käsillä oleva Paltamon työllistämismallin arviointitutkimuksen ensimmäinen osaraportti kuvaa tutkimuksen lähtötilannetta, osatutkimusten tutkimussuunnitelmia, tiedonkeruuta ja joitakin alustavia tuloksia. Tutkimuksen väliraportti julkaistaan vuonna 2011 ja pääraportti vuonna 2013. Myöhemmin kootaan raportteja hankkeen pidemmän aikavälin vaikutuksista. Perustuloksia julkaistaan myös kansainvälisissä tieteellisissä julkaisusarjoissa. Tutkimustuloksista raportoidaan ohjausryhmälle puolivuositain.

Lähteet

- Claussen B (1999a) Health and re-employment in a five-year follow-up of long-term unemployed. *Scand J Public Health* 1999;27:94–100.
- Claussen B (1999b) Alcohol disorders and re-employment in a 5-year follow-up of long-term unemployed. *Addiction* 1999;94(1):133–138.
- Heponiemi T, Wahlström M, Elovainio M, Sinervo T, Aalto AM, Keskimäki I (2008) Katsaus työttömyyden ja terveyden väliin yhteyksiin. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 14/2009. http://www.tem.fi/files/19508/temjul_14_2008_tyo_ja_yrittajyys.pdf
- Juvonen-Posti P, Kallanranta T, Eksymä SL, Piirainen K, Keinänen-Kiukaanniemi S (2002) Into work, through tailored paths: a two-year follow-up of the return-to-work rehabilitation and re-employment project. *Int J Rehabil Res* 2002;25(4):313–330.
- Lahelma E (1989) Unemployment, re-employment and mental well-being. A panel survey of industrial jobseekers in Finland. *Scand J Soc Med* 1989, Suppl 43.
- Lohi S (2004) Verkostoyhteistyö työllistymisen edistäjänä – asiakkaiden kokemuksia Kuopion seudun työpolku – hankkeesta. Pro gradu –tutkielma, Kuopion yliopisto, Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, Sosiaalityön ja sosiaalipedagogiikan laitos. http://www.aedu.sakky.fi/tyopolku/materiaali/raportti/gradu_SL.pdf
- Vastamäki J, Moser K, Ingmar Paul K (2008) How stable is sense of coherence? Changes following an intervention for unemployed individuals. *Scandinavian Journal of Psychology* 2008 (painossa)
- Vesalainen J, Vuori J (1999) Job seeking, adaptation, and re-employment experiences of the unemployed: A 3-year follow-up. *Journal of Community and Applied Social Psychology* 1999;9:383–394.
- <http://www.paltamo.fi>. Paltamon työllistämismallin arviointitutkimus 2009–2013.

Paltamon työllistämismallin terveys- ja hyvinvointivaikutusten arviointitutkimus
Työllisyys, terveys ja hyvinvointi

Haastattelu ja terveystarkastuksen protokolla

2009.09.01

Ennen haastattelua / terveystarkastusta	ohjelma	lomake numero	Huomiot
Tiedote tutkimuksesta	- kerrotaan tutkimukseen valintaperusteet sekä tutkimuksen kulku	P9001	- lähetetään kaikille tutkittaville
<u>PUHELIN</u> Soitetaan tutkittavalle	- kerrotaan tutkimuksesta	P9004	- lähetetään kaikille tutkittaville / on puhelin
	- annetaan haastattelu / terveystarkastus aika	P9005	- lähetetään varmistus sovitusta tutkimusajasta paikasta
	- suostumuslomake 2kpl	P9002	- lähetetään 2kpl suostumuslomakkeita täytettäväksi ja palautettavaksi täytettynä tutkimuspaikalle
	-kyselylomake elämänlaatumittari WHOQOL	P9012	-kyselylomake kotona täytettäväksi ja palautettavaksi tutkimukseen tullessa
<u>EI PUHELINTA</u> Lähetetään kirje	- tiedote tutkimuksesta	P9003	- lähetetään kaikille tutkittaville / ei puhelinta
	- lähetetään tutkimusaika	P9005	- lähetetään annettu tutkimusaika / paikka
	- suostumuslomake 2kpl	P9002	- lähetetään 2kpl suostumuslomakkeita täytettäväksi ja palautettavaksi täytettynä tutkimuspaikalle
	-kyselylomake elämänlaatumittari WHOQOL	P9012	-kyselylomake kotona täytettäväksi ja palautettavaksi tutkimukseen tullessa

Paltamon työllistämismallin terveys- ja hyvinvointivaikutusten arviointitutkimus
Työllisyys, terveys ja hyvinvointi

Haastattelu- terveystarkastus piste	ohjelma	lomake	Huomiot
Aloitust ja lopetus Haastattelu Terveystarkastus		P9006	- tutkimuslomakkeisiin kerätään tiedot suorite- tusta haastattelusta ja terveystarkastuksesta, jos atk ei toimi tai tutkimus tehdään esim. kotona
Aloitust	<ul style="list-style-type: none"> - henkilötietojen tarkastaminen - suostumuslomake - tiedote tutkimuksesta 	<p>P9002</p> <p>P9003 tai P9004</p>	<ul style="list-style-type: none"> - henkilökortti ym. - tietoja verrataan suostumuslomakkeen tietoihin sekä ohjelmassa oleviin henkilötietoihin - selvitetään vielä tutkimuksen kulku tarvittaessa ja annetaan tiedote - jos tutkittava ei saapunut tutkimus-paikalle sovittuna /annettuna aikana, kirjataan hänestä poisjääneen tiedot atk ohjelmaa tai lomakkeelle
Haastattelu	-haastattelu	P9006	- tehdään atk ohjelmalla tai paperiversiolle joka tallennetaan myöhemmin (esim. kotona tehty)
Terveystarkastus	<ul style="list-style-type: none"> - paino - pituus - verenpaine - lantio - vyötärö - kehonkoostumus = (Bioimpedanssi) - kognitiivinen toimintakykytesti 	<p>P9006</p> <p>-paperi tuloste</p> <p>P9006_1 P9006_2 P9006_3</p>	<ul style="list-style-type: none"> - tiedot tallennetaan samalle atk-ohjelmalle kuin haastattelu tai paperiversiolle joka tallennetaan myöhemmin (esim. kotona tehty) -numerosarja eteenpäin -numerosarja taaksepäin -kielellinen sujuvuus

Paltamon työllistämismallin terveys- ja hyvinvointivaikutusten arviointitutkimus
Työllisyys, terveys ja hyvinvointi

Lopetus	- palautelomake terveys- tarkastuksesta	P9007	- kerrotaan terveystarkastuksesta ja annetaan palautelomake tuloksista
	-suostumuslomake	P9002	- toinen kappale
	-todistus tutkimukseen osallistumisesta	P9007	- tarvittaessa
Lomakekysely	- hyvinvointikysely	P9011	- tutkittava täyttää kyseisen lomakkeet tutkimuksen jälkeen ja pudottaa ne lukolliseen posti- laatikkoon tutkimus- paikalla, -lomake tallennetaan tutkimuspäivän päätteeksi blaise-ohjelmaan
Lomakekysely/koti	_elämänlaatumittari WHOQOL	P9012	Tutkittava palauttanut kotona täytetyn lomakkeen -lomake tallennetaan tutkimuspäivän päätteeksi blaise-ohjelmaan
Arkistointi	-suostumus 1kpl -paperiversio -numerosarja eteenpäin -numerosarja taaksepäin -kielellinen sujuvuus -bioimpedanssi	P9002 P9006 P9006_1 P9006_2 P9006_3 tuloste	- kaikki paperilomakkeet leimataan "kirjattu" leimalla , säilytetään arkistoon vietäväksi -tuloste arkistoidaan kirjekuoreen
Tarjoilu	Kahvi ja kahvileipä		Tarjotaan tutkittavalle mahdollisuus pieneen välipalaan

Seuranta tutkimus 1 v kuluttua 2 v kuluttua	Tutkimus toteutetaan samansisältöisenä, suppeampana tiedonkeruuna		Toteutetaan tutkimussuunnitelman mukaisesti
------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------	--	---------------------------------------------------

Osatutkimus A: Terveys- ja hyvinvointivaikutukset

Tommi Härkänen ja Risto Kaikkonen

Aineistot ja menetelmät

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen koordinoiman tutkimuksen asiantuntijaverkosto on mahdollistanut Paltamon työllistämismallin terveysvaikutusten arviointia varten suunnitellun moniulotteisen aineistokokonaisuuden suunnittelun ja toteuttamisen. Erityisenä haasteena on tämäntyyppisen interventiotutkimukseksi laskettavan tutkimuksen, käytännössä omaa aikatauluaan ja lainalaisuuksia noudattavan sekä vaihtuvienkin realiteettien mukaan etenevän mallin yhteensovittaminen tutkimuksellisesti riittävän laadukkaalla ja vertailukelpoisuuden säilyttävällä tavalla.

Jotta saataisiin tietoa Paltamon työllistämismallin terveys- ja hyvinvointivaikutuksista, on aineistojen muodostamiseksi koottu tietoja useista kansallisista rekistereistä. Tietojen yhdistämisellä on rajattu tutkimukseen osallistuvat henkilöt. Rekistereihin perustuvia otostietoja on keskeisesti täydennetty asiantuntijoiden suunnittelemin haastatteluin, kyselyin ja terveystarkastustiedoin.

Tutkimusaineistojen muodostamisessa on lähtökohtaisesti keskitytty tarkastelemaan Paltamon työllistämismallin vaikutuspiirissä olevia henkilöitä. Tällöin työllistymisen vaikutusten arvioimiseksi on oltava myös vertailuryhmiä sekä malliin välillisesti osallistuvien ja mallin vaikutuspiiriin ulottumattomissa, mutta kuitenkin muilta elin- ja työllisyysolosuhteiltaan vastaavassa kunnassa asuvien työttömien osalta. Lisäksi vertailukohdaksi tarvitaan tietoja intervention kohteena olevan Paltamon työllisestä väestöstä, jotta voidaan tarkastella työttömien, työllistyvien ja työssäkäyvien välisiä eroja terveydessä, hyvinvoinnissa sekä niihin keskeisesti vaikuttavissa tekijöissä sekä seurata myöhemmässä vaiheessa näissä tapahtuvia muutoksia. Lisäksi tulosten vertaaminen myöhemmässä vaiheessa koko Suomen väestöä edustaviin tietoihin on perusteltua.

Paltamon vertailukunnan valitseminen

Paltamo sijaitsee Kainuun maakunnassa, joten Kainuun, Pohjois-Karjalan, Pohjois-Savon, Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin maakunnista etsittiin työllisyysrakenteeltaan parhaiten Paltamon kanssa yhteensopivia kuntia, jotka ovat lisäksi maantieteellisesti lähellä Paltamoa. Valinnassa hyödynnettiin työ- ja elinkeinoministeriön kunnittaisia työttömyystietoja vuodelta 2008. Valintakriteereinä käytettiin seuraavia työttömien määrään suhteutettuja kunnittaisia tietoja: miesten osuus, nuorten osuus, yli 50-vuotiaiden osuus, kuntiin tukityöllistettyjen osuus, valtiolle tukityöllistettyjen osuus, koulutuksessa olevien osuus, työmarkkinatuella olevien osuus ja avoimien työpaikkojen osuus. Jokaisen työttömyystiedon osalta edellä mainittujen maakuntien 107 kuntaa järjestettiin kriteerien pohjalta saatujen suhdelukujen mukaiseen järjestykseen. Korkeintaan viisi sijalukua Paltamosta eroavat kunnat valittiin potentiaalisiksi verrokkikunniksi.

Parhaiten Paltamoa vastaavaksi kunnaksi valikoitui Kainuun maakunnan ulkopuolelta Taivalkoski, joka oli ominaisuuksiltaan Paltamon kaltainen neljän työttömyystiedon osalta, mutta pitkäaikaistyöttömyys oli selvästi vähäisempää Taivalkoskella kuin Paltamossa. Kainuun maakunnasta Suomussalmi, Ristijärvi ja Puolanka olivat Paltamon kaltaisia kahden työttömyystiedon osalta. Koska useimpiin Kainuun kuntiin vaikuttavat samanlaiset hallinnolliset toimenpiteet, päädyimme valitsemaan vertailukunnaksi Kainuun ulkopuolella olevan Sonkajärven Ylä-Savosta. Sonkajärvi täytti esitetyt kriteerit kolmelta osa-alueelta, jotka olivat yli 50-vuotiaiden osuus, tukityöllistettyjen osuus ja koulutuksessa olevien osuus työttömistä. Sonkajärven lisäksi Enontekiö, Hailuoto, Maaninka, Utajärvi ja Valtimo olivat Paltamon kaltaisia kolmen kriteerin perusteella. Valintaan vaikutti lisäksi Sonkajärven sijainti Kajaanin naapurikuntana. Sonkajärvi soveltui myös logistisesti tutkimuspaikkakunnaksi.

Paltamon ja Sonkajärven väestöt

Paltamon kunta sijaitsee Kainuun maakunnassa ja on pinta-alaltaan 919,4 km². Sonkajärvi sijaitsee Ylä-Savon maakunnassa ja on pinta-alaltaan 1466,2 km². Molemmat kunnat kuuluvat Tilastokeskuksen luokituksen mukaan maaseutumaisiin kuntiin. Väkiluku Paltamossa oli vuoden 2008 lopussa yhteensä 3 998 henkilöä (asukastiheys 4,3 as/km²) ja Sonkajärvellä yhteensä 4 706 henkilöä (asukastiheys 3,2 as/km²). Molempien kuntien väkiluku on ollut viime vuosina vähenevä. Kuntien ikärakenne on keskenään samankaltainen ja vanhuusväestön osuus on selvästi suurempi kuin koko Suomessa keskimäärin. Molemmissa kunnissa asuu enemmän 65-vuotta täyttänyttä väestöä koko Suomen keskiarvoon nähden. (Tilastokeskus, Sotkanet.fi, kunnat.net).

Vuoden 2007 koulutustietojen perusteella Paltamon ja Sonkajärven asukkaiden koulutusrakenne poikkeaa koko Suomen koulutusrakenteesta. Vähintään keskiasteen tutkinnon suorittaneiden osuus on molemmissa kunnissa noin 10 prosenttiyksikköä pienempi kuin keskimäärin koko Suomessa. Vastaavasti korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus on Paltamossa ja Sonkajärvellä puolet pienempi kuin koko Suomessa keskimäärin (Tilastokeskus 2007).

Tämän tutkimuksen kohdeväestön muodostavat 16–64-vuotiaat, 31.12.2008 Väestörekisterikeskuksen (VRK) rekisterin perusteella Paltamossa tai Sonkajärvellä kirjoilla olleet henkilöt. *Taulukko 1* esittää Paltamon ja Sonkajärven työttömien ja eläkeläisten osuudet ikä- ja sukupuoliryhmittäin. Työttömiksi lasketaan jatkossa työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) rekisterissä työllisyyskoodeilla työtön, lomautettu tai lyhennetyllä työviikolla olevat henkilöt. Eläketurvakeskuksen (ETK) rekisteritietoihin perustuen kaikista eläkeperusteisista syistä eläkkeellä olevat rajataan pois jatkotarkasteluista. ETK:n rekisteritiedot eivät kuitenkaan sisällä tietoja työttömyyseläkkeen saajista, joita ei ole rajattu pois otoksista. Jatkossa väestöryhmään, jonka jäsenet eivät ole työttömiä eivätkä eläkkeellä, viitataan työllisinä.

Taulukko 1. Työttömien ja eläkeläisten osuudet ikä- ja sukupuoliryhmittäin Paltamossa ja Sonkajärvellä 31.12.2008.

	Sukupuoli	Ikäluokka	Väkiluku	Työttömiä	Eläkeläisiä
Kunta					
Paltamo			N	%	%
	Miehet	16-24	227	7	0
		25-39	234	11	0
		40-49	311	20	6
		50-64	578	13	39
	Naiset	16-24	189	5	0
		25-39	215	9	1
		40-49	263	11	3
		50-64	465	13	36
Sonkajärvi					
	Miehet	16-24	217	6	0.0
		25-39	277	12	0
		40-49	376	14	5
		50-64	701	12	36
	Naiset	16-24	193	4	0
		25-39	267	14	1
		40-49	295	9	6
		50-64	561	8	30

Lähde: TEM: työnvälitystilasto 2008, ETK:eläkerekisterit 2008.

Paltamon ja Sonkajärven tutkittavat väestöryhmät ja otoksen poiminta

Tutkimuksen kohteena olivat ensisijaisesti 31.12.2008 työttömänä olleet paltamolaiset (292 henkilöä). Ensimmäisen vertailuryhmän muodostivat Sonkajärven työttömät (295 henkilöä). Toisen vertailuryhmän muodosti satunnaisotos 16–64-vuotiaista paltamolaisista työllisistä (313 henkilöä).

Taulukko 2 esittää tutkittavien väestöryhmien demografisten tekijöiden väestöryhmittäiset jakaumat. Paltamon ja Sonkajärven työttömien ikä-, sukupuoli- ja siviilisäätyjakaumat olivat lähellä toisiaan. Taulukosta on nähtävissä, että demografisten tekijöiden jakaumat erosivat työttömien ja työllisten välillä. Esimerkiksi 51–60-vuotiailla miehillä oli selvä ero siviilisäätyjakaumissa: työttömistä miehistä oli 32 naimattomia ja työllisistä 45 eli työllisiä naimattomia miehiä oli jonkin verran enemmän kuin työttömiä. Vastaavasti avioliitossa tai rekisteröidyssä parisuhteessa elävistä oli työllisiä yli kuusinkertainen määrä. Mikäli tutkimukseen osallistuvat olisi poimittu yksinkertaisella satunnaisotoksella työllisistä, olisi Paltamon vertailuryhmässä selvästi vähemmän naimattomia, jolloin ryhmien vertaileminen olisi hankalampaa. Monet elämäntavat ovat yhteydessä ikään, sukupuoleen ja siviilisäätyyn. Näitä tekijöitä huomioimalla käytännössä Paltamon työttömiä ja työllisten otosta erottavia tekijöitä työttömyyden lisäksi on vähemmän.

Jotta Paltamon työllistämismallin avulla työllistyvien työttömien vertailuryhmät olisivat mahdollisimman vertailukelpoisia määrällisesti melko rajallisessa aineistossa, suoritettiin ryhmäkaltaistus. Tällöin satunnaisotos poimittiin valitsemalla poimintatodennäköisyydet siten, että työllisistä poimittu otos muistuttaa työttömien paltamolaisten ryhmää ikä-, sukupuoli- ja siviilisäätyjakaumien suhteen. Ryhmäkaltaistus ei kuitenkaan poista kaikkia kaltaistettavien ryhmien eroja, vaan pienentää niitä. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että siviilisäätytiedot ovat peräisin Väestörekisterikeskuksen (VRK) rekisteristä, jonka perusteella avioliitossa eläviä ei ole voitu erottaa yksin elävistä. Voidaan olettaa, että elämäntapojen suhteen avioliitossa elävät ovat lähempänä avioliitossa tai rekisteröidyssä parisuhteessa eläviä kuin yksin eläviä, joten ryhmäkaltaistaminen on tässä suhteessa tämän tiedon osalta puutteellinen. Myös koulutusjakaumat saattavat erota työttömien ja työllisten välillä, mutta rekisteritietoja koulutuksesta ei ollut käytettävissä otoksen poimintahetkellä, jolloin kaltaistusta ei voitu näiltä osin suorittaa. Siviilisäädyn, koulutuksen ja muiden, lähinnä sekoittaviksi tekijöiksi luokiteltavien muuttujien vaikutusten huomioimiseksi voidaan käyttää erilaisia regressioanalyyssejä.

Taulukko 2. Paltamon ja Sonkajärven tutkittavat väestöryhmät ikä-, sukupuoli- ja siviilisäätyryhmittäin.

Ryhmä	Sukupuoli	Ikäluokka	<i>Naimaton</i>	Naimisissa tai rekisteröidyssä parisuhteessa	Eronnut tai leski
Koko Paltamon vertailuväestö			N	N	N
	Miehet	16-24	210	-	-
		25-39	130	70	9
		40-49	92	127	31
		50-64	118	298	88
	Naiset	16-24	172	8	-
		25-39	82	101	10
		40-49	49	144	41
		50-64	34	280	93
Paltamon työttömät, otos					
	Miehet	16-24	16	-	-
		25-39	22	-	-
		40-49	39	16	6
		50-64	34	25	15
	Naiset	16-24	9	-	-
		25-39	12	6	-
		40-49	-	15	11
		50-64	7	34	17
Sonkajärven työttömät, otos					
	Miehet	16-24	11	-	-
		25-39	26	6	-
		40-49	34	14	5
		50-64	39	28	15
	Naiset	16-24	7	-	-
		25-39	14	16	6
		40-49	8	10	9
		50-64	5	27	11

Työttömyyshistorian osalta Paltamon ja Sonkajärven välillä olevat erot olivat pieniä. *Taulukko 3* esittää kolmen vertailtavan väestöryhmän taustatietoja. Työvoimatoimiston asiakkaina vuosina 2000–2008 oli paltamolaisista ollut 1 451 henkilöä ja sonkajärveläisistä vastaavasti 1 446. Työttömyystietoja oli vuosina 2000–2008 Paltamon ja Sonkajärven työllisistä ollut vajaalla puolella. Paltamossa työllisiä työnhakijoita oli 31.12.2008 joka yhdeksäs työllinen, Sonkajärvellä vastaavasti 8 prosenttia.

Pitkäaikaistyöttömiä (yli 365 päivää työttömänä, lomautettuna tai lyhennetyllä työviikolla olleita) oli 31.12.2008 Paltamon ja Sonkajärven työttömistä yli kolmannes, ja heidän työttömyyden kestoja oli keskimäärin vuosi ja kahdeksan kuukautta. Paltamon muussa väestössä oli työttömyyseläkkeellä neljä prosenttia, työeläkkeellä joka yhdeksäs, kansaneläkkeellä kolme prosenttia sekä työ- ja kansaneläkkeellä kolme prosenttia. Sonkajärvellä työ- tai kansaneläkkeellä olevien osuudet olivat lähellä Paltamon osuuksia eli vastaavasti kaksi prosenttia, joka yhdeksäs, kaksi prosenttia ja neljä prosenttia.

Taulukko 3. Työvoimatoimiston asiakkaina olleiden henkilöiden taustatietoja tutkimusryhmittäin 31.12.2008.

	<i>Paltamon työttömät</i>	<i>Sonkajärven työttömät</i>	<i>Paltamon muu väes- tö</i>
	N	N	N
Väestöryhmän koko	292	295	2190
Työllisyys- ja työnhakutietoja 2000 - 2008	292	295	942
Työttömät työnhakijat 31.12.2008	287	294	250
Työttömyyseläkkeensaajat	-	-	78
Työeläkkeensaajat	-	6	284
Kansaneläkkeensaajat	-	-	68
Työ- ja kansaneläkkeen saajat	-	-	70
Pitkäaikaistyöttömyys yli 365 päivää	125	132	-
Työttömyyden kesto, keskiarvo päivinä	601	631	-
Viimeisimmän työsuhteen kesto niillä, joilla työtömyystietoja 2000 - 2008, keskiarvo päivinä	-	-	1100
Vajaakuntoiset 31.12.2008	49	53	110
Työkunnon arviointi käynnissä 31.12.2008	12	18	12
Työkunnon arviointi 2000 - 2008	35	21	55

Vajaakuntoisia Paltamon ja Sonkajärven työttömistä oli joka kuudes. Paltamon muussa väestössä vajaakuntoisia oli viisi prosenttia ja Sonkajärvellä kahdeksan prosenttia. Työkunnonarviointi oli käynnissä Sonkajärvellä selvästi yleisemmin kuin Paltamossa. Kuitenkin vuosien 2000–2008 tietojen osalta paltamolaisten työkuntoa oli arvioitu sonkajärveläisiä yleisemmin. Yhteensä aiemmin tehtyjä tai käynnissä olevia työkunnonarviointeja oli tehty joka kuudennelle Paltamon ja joka kahdeksannelle Sonkajärven työttömistä eli ero ei ole suuri. Aiempia työkunnon arviointeja oli tehty noin kolmelle prosentille työllisistä molemmissa kunnissa.

Paltamon työllistämismallin arviointitutkimukseen osallistuneet

Taulukko 4 esittää tutkimukseen osallistuneet tutkimusryhmittäin. Ryhmät 1, 2 ja 4 ovat 31.12.2008 otosten poimintatilanteeseen perustuvat ryhmät. Ryhmään 3 kuuluvat ovat jääneet työttömiksi otosten poimimisen jälkeen eli vuosina 2009–2010, ja ryhmään 5 kuuluvat Paltamoon otospoiminnan jälkeen muuttaneet, mutta nämä ryhmät ovat kooltaan pieniä. Tutkimuksen osallistumisprosentit vaihtelevat selvästi eri tutkimusryhmissä. Suurin ero on Paltamon ja Sonkajärven työttömillä. Paltamon työllisten ryhmä sijoittuu näiden väliin. Paltamon työttömien ryhmässä katoa voidaan pitää melko pienenä, koska työttömien osallistumisaktiivisuus on yleensä selvästi alhaisempi kuin muulla väestöllä. Kadon pienentämiseksi vuonna 2009 tutkimatta jääneitä lähestyttiin vuoden 2010 keväällä lähinnä puhelinhaastatteluin. Tällä saatiin osallistumisaktiivisuutta nostettua erityisesti Sonkajärven työttömien ryhmässä, ja kaikissa tutkimustyhmissä osallistumisprosentit nousivat yli 50:een. Paltamon työttömillä osallistumisprosentti nousi yli 60:een.

Taulukko 4. Tutkimukseen osallistuneet tutkimusryhmittäin.

Aineisto	1. Paltamon työttömät	2. Sonka-järven työttömät	3. Työn-hakuklubi / Työvoima-talo (kuulu-vat otok-seen)	4. Paltamon työlliset	5. Työn-hakuklubi / Työvoima-talo (eivät kuulu otok-seen)	Yhteensä (Suluissa ryhmien 1+2+4 summat)
	N	N	N	N	N	N
Otoksen määrä	292	295	41	313	11	952 (900)
Osallistui tutkimukseen	181	154	31	175	9	550 (510)
Osallistui haastatte-luun	181	153	31	175	9	549 (509)
Osallistui hyvinvointi-kyselyyn	162	124	27	155	8	476 (441)
Osallistui elämänlaa-tukyselyyn	164	129	31	161	8	493 (454)
Osallistui terveystar-kastukseen	166	122	30	151	9	478 (439)
	%	%		%		
Osallistumisprosentti	62	52		56		

Osatutkimus B: Kuntoutusvaikutukset

Riitta-Liisa Kokko ja Peppi Saikku

Paltamon työllistämismallin kuntoutusvaikutusten arviointi

Työikäisten kuntoutus

Kuntoutus on toimintaa, jota voidaan perustella samanaikaisesti sekä yksilön hyvällä että yhteiskunnan hyödyllä: oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvoisuuden periaatteilla, yhteisön ja yhteiskunnan edulla, myös taloudellisella hyödyllä. (Järvikoski 1996, 1). Kuntoutus toimii kiinteässä yhteydessä sosiaali-, terveys-, työvoima-, koulutus- ja eläkepolitiikkaan. Työikäisten kuntoutuksen tavoitteena on edistää ja ylläpitää työkykyä, työelämässä pysymistä ja työllistymistä. Väestön ikääntyessä ja väestörakenteen ja työelämän muuttuessa, työikäisten kuntoutuksella voidaan nähdä entistä merkittävämpi tehtävä muun muassa riittävän ja osaavan työvoiman varmistamisessa sekä työurien pidentämisessä. Lisäksi kuntoutusta pidetään keinona ehkäistä ja vähentää syrjäytymistä. Yksilötasolla kuntoutuksen tavoite on integroida kansalaisia ja tukea heidän täysivaltaista osallistumistaan yhteiskuntaan.

Suomalainen kuntoutusjärjestelmä pohjautuu lain mukaan eri osajärjestelmille kuuluviin velvoitteisiin. Työikäisten kuntoutusta toteuttavat Kansaneläkelaitos, työeläkelaitokset, työ- ja elinkeinohallinto sekä kuntien sosiaali- ja terveystoimi. Perinteisesti työikäisen väestön kuntoutus jaotellaan ammatilliseen, lääkinnälliseen ja sosiaaliin kuntoutukseen. Kuntoutuksen keinovalikoima on laaja. Käytännön kuntoutustoiminta yksilötasolla voi tarkoittaa esimerkiksi ohjausta, erilaisia terapioita, kuntoutuslaitosjaksoja, kuntoutusohjausta, työkykyä ylläpitävää ja parantavaa valmennusta, työkokeilua tai työolosuhteiden järjestelyjä työpaikalla.

- *Kelan* ammatillinen kuntoutus vajaakuntoisille voi sisältää muun muassa kuntoutustarvetta ja -mahdollisuuksia selvittäviä tutkimuksia, työ- ja koulutuskokeiluja, ammatillista koulutusta, työhönvalmennusta, työkykyä ylläpitävää ja parantavaa valmennusta (TYK) ja ammatillisia kuntoutuskursseja. Kelan harkinnanvarainen lääkinnällinen tai ammatillinen kuntoutus voi sisältää muun muassa yksilöllisiä kuntoutuslaitosjaksoja, työikäisten tuki- ja liikuntaelinsairaiden kursseja, ammatillisesti syvennettyä lääketieteellistä kuntoutusta (ASLAK), psykoterapiaa tai neuropsykologista kuntoutusta.
- *Työeläkelaitosten* ammatillinen kuntoutus työntekijöille ja yrittäjille työkyvyttömyyden uhatessa lähimmän viiden vuoden kuluessa voi sisältää muun muassa koulutusta, kurssitusta, työkokeilua tai yrittäjyystoiminnan aloittamisen tukemista.
- *Työ- ja elinkeinohallinnon* ammatillinen kuntoutus vajaakuntoisille henkilöasiakkaille voi sisältää muun muassa ammatinvalintaa ja urasuunnittelua, terveydentilan ja soveltuvuuden tutkimuksia, työ- ja koulutuskokeiluja, valmentavaa ja ammatillista työvoimapolitiittista koulutusta, työhönvalmennusta, työharjoittelua ja työolosuhteiden järjestelytukea.
- *Kuntien terveyskeskukset ja sairaalat* järjestävät lääkinnällistä kuntoutusta osana sairaanhoitoa. Kuntoutukseen sisältyy kuntoutusneuvontaa, kuntoutustarvetta selvittäviä tutkimuksia, työ- ja toimintakykyä parantavaa hoitoa, kuntoutusjaksoja (fysioterapia, toimintaterapia, neuropsykologinen kuntoutus, psykoterapia ja muut näihin rinnastettavat toimintakykyä parantavat ja ylläpitävät terapiat ja toimenpiteet), apuvälinepalveluita, kuntoutusohjausta ja sopeutumisvalmennusta.
- *Kuntien sosiaalitoimessa* toteutetaan sosiaalihuoltolain alaista vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaa sosiaalista kuntoutusta. Päihdekuntoutus kuuluu myös kuntien järjestämään kuntoutuspalveluun.

Tieteellisissä ja yhteiskuntapoliittisissa yhteyksissä kuntoutus ymmärretään nykyisin monialaisena, suunnitelmallisena ja pitkäkestoisena interventiona, joka soveltuu useisiin eri elämäntilanteisiin. Keskeistä kuntoutuksessa on kuntoutujan aktiivinen osallistuminen kuntoutusprosessiin. Osallistuminen erottaa kuntoutuksen tavallisesta hoidosta, jota voi myös sisältyä kuntoutukseen. (Pensola ym. 2008, 120.)

Vuonna 2008 Kelan järjestämiä kuntoutuspalveluja sai yhteensä 86 320 henkilöä. Kuntoutuksessa olleista 44 prosenttia oli työssä ja neljä prosenttia työttöminä. Kelan vajaakuntoisten ammatilliseen kuntoutukseen osallistuneista noin 11 prosenttia (1 439 henkilöä) ja harkinnanvaraiseen kuntoutukseen osallistuneista vajaa viisi prosenttia (2 386 henkilöä) oli työttömänä kuntoutukseen hakiessaan. (Polvinen 2010, 40–43). Työhallinnossa työttömiä vajaakuntoisia työnhakijoita oli vuonna 2008 keskimäärin 32 700 henkilöä. Ammatillisen kuntoutuksen tukitoimenpiteitä järjestettiin vuoden 2008 aikana yhteensä noin 14 300. (Työllisyyskertomus 2008, 54).

Haasteita työikäisten kuntoutukselle asettavat muun muassa työelämän muutokset, työvoiman ikääntyminen ja työelämässä jaksamisen tukeminen (Rajavaara 2009). Oikea-aikaisen ja viivytyksettömän kuntoutuksen tukeminen on keskeinen haaste monitoimijaisessa kuntoutusjärjestelmässä. Käytännössä kuntoutustarpeen tunnistaminen usein viivästyy, mikä voi merkitä kuntoutusmahdollisuuden ja kuntoutuksesta saatavan hyödyn menettämistä. Tarvetta onkin kehittää etenkin vajaakuntoisten ja vaikeasti työllistyvien ammatillisen kuntoutuksen sisältöjä ja järjestämismalleja nykyistä toimivammaksi ja tehokkaammaksi kokonaisuudeksi. (Sosiaaliturvan uudistamiskomitean... 2009; OECD 2008).

Työttömillä on kuntoutustarpeita oletettavasti enemmän kuin työssäkäyvillä. Terveydelliset ongelmat, alhainen tai puuttuva koulutus, elämänhallinnan vaikeudet ja alentunut työkyky ovat työttömillä yleisempiä kuin työssä olevilla ja voivat lisääntyä työttömyyden pitkittyessä (ks. esim. Pensola ym. 2006, 236–239; Heponiemi ym. 2008). Kuntoutukselta vaaditaan yksilöllisiä, räätälöityjä toimia sisältäen työmahdollisuuksien luomista työkykyä, ammatillisia valmiuksia tai elämänhallintaa tukevien toimenpiteiden rinnalla (Puumalainen ym. 2000).

Kuntoutus Paltamon työllistämismallissa

Paltamon Työvoimayhdistyksen toiminta-ajatuksena on luoda edellytyksiä suunnitelmallisen, määrätietoisen ja monipuolisen valmennuksen, koulutuksen ja hyvinvointia tukevien toimintojen avulla Paltamon täystyöllistymiseen. Työllistämismallissa toimivat Työnhakuklubi, Työvoimatalo ja työterveyshuolto, ja kuntoutukseen ja koulutukseen sekä työhönvalmennukseen on nimetty vastuuhenkilöt. Työvoimatalossa avoimille työmarkkinoille työllistymistä edistäviä menetelmiä ja toimenpiteitä ovat muun muassa sosiaalisten taitojen lisääminen, työhyvinvoinnin ja elämänhallinnan edistäminen, valmennus, yksilövalmennus, työnhakuvalmennus ja työammattitoiminta. Paltamon Työvoimatalon erilaisissa pajoissa tai toimipisteissä työskentelevät henkilöt ovat opettelemassa työssä selviytymisen taitoja käytännön työtä tekemällä.

Työvoimatalossa työterveyshuollon tavoitteena on työntekijöiden työ- ja toimintakyvyn ylläpitäminen ja edistäminen sekä sosiaalisen syrjäytymisen ehkäiseminen. Tavoitteena on myös työ- ja toimintakykyä heikentävien tekijöiden tunnistaminen ja ehkäisy, osatyökykyisten työkyvyn seuranta sekä tarvittaessa ohjaus edelleen hoito- ja kuntoutusjärjestelmään. Lisäksi selvitetään ammatillista kuntoutustarvetta ja tuetaan kuntoutussuunnitelmien toteutumista. Työkyvyttömyyden toteamisen jälkeen henkilöä ohjataan eläkkeenhaussa. Kaikki työllistyneet käyvät terveystarkastuksessa ja neuvottelevat työllistymisvaihtoehtoista ja työtehtävistä, myös mahdollisten työrajoitteiden osalta. Työterveystarkastusten tavoitteena on antaa ohjausta ja neuvontaa terveyden ja toimintakyvyn ylläpitämiseksi, saada tietoa työn kuormitustekijöistä ja löytää piileviä tai alkuvaiheessa olevia sairauksia. Työterveyshuolto käyttää hoitonojhausta erityisesti päihde- ja mielenterveysongelmissa. Vuonna 2009 on tehty 106 terveystarkastusta ja lääkärin vastaanotolle on ohjattu 52 työntekijää. Sairausvastaanottoja hoitavat sekä Työvoimatalon terveydenhoitaja että Paltamon terveyskeskus.

Kuntoutuksen ja koulutuksen vastuuhenkilö tekee työntekijöiden kanssa elämäntilannekartoituksia, kuntoutustarveselvityksiä ja käy tuki- ja siirtymäkeskusteluja. Vuonna 2009 Työvoimatalon ulkopuolinen kuntoutus on ollut vähäistä. Kelan kuntoutustarveselvityksessä on ollut yksi työntekijä ja kuntoutuskurssille on hakeutunut yksi työntekijä. Avokatkaisussa on ollut yksi ja laitосkatkaisussa neljä työntekijää.

Työikäisten kuntoutus on vahvasti sidoksissa työsuhteeseen ja kanavoidaan työterveyshuollon kautta. Työsuhteen puuttuessa työkyvyn ylläpitäminen ja edistäminen, kuntoutustarpeen selvittäminen, kuntoutukseen ohjaus ja kuntoutuksen jälkeinen työssä selviytymisen seuranta (ks. Työterveys ja kuntoutus 2008) jäävät siten usein toteutumatta. Paltamon työllistämismalliin työllistyneet henkilöt solmivat työsuhteen Työvoimataloon. Kiinnostavaksi Paltamon työllistämismallin tekee erityisesti se, että työttömät työnhakijat voivat malliin työllistyttyään hakea myös työssä oleville suunnattuja ammatillisia tai lääkinnällisiä kuntoutuspalveluita, kuten TYK- tai ASLAK-kuntoutusta.

Tutkimuksen toteutus

Tässä osatutkimuksessa selvitetään, millaiseen kuntoutukseen Paltamon työllistämismalliin työllistetyt hakeutuvat ja osallistuvat, millaisia yksilötason kuntoutusvaikutuksia on nähtävissä sekä mitä kuntoutus on Paltamon työllistämismallin toteutuksessa. Tutkimus tuottaa tietoa työttömien kuntoutuksen kehittämiseksi.

Paltamon työttömät kuuluvat malliin työllistyttyään työterveyshuollon piiriin ja heillä on mahdollisuus hakea työssä oleville suunnattuja kuntoutuspalveluita. Tutkimuksessa vertaillaan malliin työllistyneiden kuntoutustarpeita, kuntoutukseen hakeutumista ja osallistumista suhteessa Paltamon kunnan työllisiin ja Sonkajärven kunnan työttömiin työnhakijoihin.

Paltamon työllistämismalli tarjoaa ainutlaatuisen mahdollisuuden arvioida seurantalutkimuksena työllistymisen ja kuntoutuksen vaikutuksia työnhakijoiden terveyteen, hyvinvointiin, työ- ja toimintakykyyn. Samalla saadaan tietoa muun muassa kuntoutustarpeiden ja aiemman kuntoutuksen mahdollista eroavaisuuksista eri ryhmien välillä.

Työllistämismallissa pyritään luomaan toimintakäytäntöjä malliin työllistyneiden kuntoutustarpeiden tunnistamiseen ja kuntoutukseen ohjaukseen. Kiinnostavaa on, miten malliin sisältyvät terveydenhuollon palvelut toimivat tästä näkökulmasta; millaisia kuntoutustarpeita työllistyneillä tunnistetaan, miten tarvittava jatko-ohjaus toteutuu ja millaisia vaikutuksia kuntoutusinterventioilla arvioidaan olevan. Työntekijöiden näkemykset kuntoutuksen merkityksestä ja osaaminen kuntoutustarpeiden tunnistamisessa ja kuntoutukseen ohjaamisessa ovat keskeisiä elementtejä toimintakäytäntöjen luomisessa.

Paltamo-mallin toimeenpanossa on tunnistettavissa ammatillisen kuntoutuksen elementtejä, kuten työhönvalmennuksen ja tuetun työllistämisen toimintatapoja. Kelan määritelmän mukaan *työhönvalmennus* on toimintaa, jossa harjoitellaan käytännön työtä joko työpaikalla, työlinikassa tai kuntoutusyksikössä. Sillä pyritään parantamaan yleisiä työstä selviytymisen taitoja ja sopeutumista työelämään tai uuteen työpaikkaan. Tavoitteena on päästä suoraan työhön esimerkiksi pitkän työelämästä poissaolon jälkeen tai selvittää sopiva koulutusvaihtoehto. *Tuetun työllistymisen* lähtökohtana on, että työllistyjä vahvistaa taitojaan ja valmiuksiaan työtehtävien avulla, työssä ollessaan. Tuetun työllistymisen prosessi etenee vaiheittain: työllistyminen – ohjaus ja valmennus – työkyvyn kehittäminen tietystä työtehtävässä ohjauksen ja tuen avulla (ks. Härkäpää ym. 2000, 21). Tuki voi liittyä työurasuunnitteluun, työpaikalla tarvittavien sosiaalisten valmiuksien valmentamiseen ja työpaikalla tapahtuvien työtehtävien opetteluun ja jatkua niin kauan kuin työllistyjä sitä tarvitsee. (Kokko & Ala-Kauhaluoma 2000). Kiinnostava kysymys on, luodaanko työllistämismallissa uudenlainen kuntouttava toimintamalli työllistymisen ja työssä selviytymisen tueksi ja eroaako malli jo käytössä olevista ammatillisen kuntoutuksen käytännöistä.

Paltamomallin kuntoutusta tarkastellaan kahdesta eri tulokulmasta: lakisäateisen ammatillisen, lääkinnällisen ja sosiaalisen kuntoutuksen toteutumisen sekä mallin kuntoutuksellisten työkäytäntöjen kehittämisen kannalta. Malliin työllistyneiden positio työttömyyden ja työelämän rajapinnassa on kuntoutusjärjestelmän näkökulmasta kiinnostava.

Tutkimuskysymykset

Tässä arviointitutkimuksessa tarkastellaan seuraavia tutkimuskysymyksiä:

1. Kuntoutustarpeet, kuntoutukseen hakeminen ja osallistuminen
 - Millaisia kuntoutustarpeita on malliin työllistyneillä, mihin kuntoutustoimenpiteisiin (Kela, työeläkelaitokset, TE-hallinto, terveydenhuolto, sosiaalitoimi) he hakevat ja osallistuvat?
 - Miten tilanne eroaa malliin työllistyneiden, Paltamon kunnan työllisten ja Sonkajärven kunnan työttömien työnhakijoiden kesken?
2. Kuntoutusvaikutukset yksilöiden kokemana
 - Millaisia terveyteen, hyvinvointiin, toiminta- ja työkykyyn, kuntoutustarpeisiin ja aiempiin kuntoutusinterventioihin liittyviä eroja on malliin työllistyneiden, Paltamon kunnan työllisten ja Sonkajärven kunnan työttömien työnhakijoiden välillä?

3. Kuntoutuksen käytännöt Paltamon mallissa

- Millaisia ovat mallissa käytössä olevat kuntoutuksen käytännöt? Miten käytännöt eroavat esimerkiksi työhönvalmennuksen tai tuetun työllistämisen käytännöistä?
- Millaisia uusia kuntoutuksellisia työmuotoja mallissa kehitetään?
- Miten kuntoutustarpeita tunnistetaan ja niihin vastataan toimintamallissa?
- Millaiseen kuntoutukseen asiakkaita ohjataan?

Aineistonkeruun toteuttaminen

- Kuntoutuskysely (malliin työllistyneet, Paltamon kunnan työlliset ja Sonkajärven kunnan työttömät työnhakijat) osana terveys- ja hyvinvointitutkimuksen haastatteluja 2010 ja 2011
- Työvoimatalon henkilökunnan (Työnhakuklubi, Työvoimatalo, työterveyshuolto sekä kuntoutuksen, koulutuksen ja työhönvalmennuksen vastuuhenkilöt) toteuttama asiakasseuranta 2010 - 2012 ja näiden toimijoiden haastattelut.
- Rekisteriseuranta TEM:n ja Kelan rekistereistä osana terveys- ja hyvinvointivaikutusten arviointia. Tutkimuksen rekisteriseuranta toteutetaan sekä väestötason että yksilötason seurantana. Kelan rekisteritietojen pohjalta tarkastellaan Paltamo-malliin työllistyneiden, vertailuryhmien Sonkajärven työttömien ja Paltamon työllisten sairauspäivien lukumääriä ja jatkumojä, kuntoutustarpeen arviointia, kuntoutusratkaisuja ja -toimenpiteitä, kuntoutusmuotoja, eläkeratkaisuja ja kuolinsyitä. Vertailua toteutetaan kohderyhmän ja vertailuryhmien, sukupuolten ja ikäryhmien sekä vajaakuntoisten että pitkäaikaistyöttömien osalta.
- Tutkimuksen toteutuksessa hyödynnetään Pitkäaikaistyöttömien terveydenhuollon kehittämishankkeen (PTT-hanke) tuloksia sekä tarpeen mukaan PTT-hankkeessa käytettyjä seurantalomakkeita tai muita aineistonkeruun menetelmiä.

Kuntoutusvaikutusten arvioinnin osatutkimus linkittyy aineistoyhteistyön kautta terveys- ja hyvinvointivaikutusten arvioinnin (A) ja taloudellisten vaikutusten arvioinnin (I) tutkimuksiin. Yhteistyötä tehdään myös PTT-hankkeen ja Kuntoutussäätiön kanssa. Osatutkimus raportoidaan osana tutkimuskokonaisuuden raportointia.

Lähteet

- Heponiemi T, Wahlström M, Elovainio M, Sinervo T, Aalto, A-M & Keskimäki I (2008) Katsaus työttömyyden ja terveyden välisiin yhteyksiin. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 14/2008.
- Härkäpää K, Ala-Kauhaluoma M, Hyvärinen M, Kokko R-L & Narumo R (2000) Tavoitteena työ. Tuetun työllistymisen kehitysnäkymiä. Kuntoutussäätiön työselosteita 21/2000. Kuntoutussäätiö. Yliopistopaino. Helsinki.
- Järvikoski A (1996) Vajaakuntoisuudesta elämäntilintään. Kuntoutuksen viitekehysten ja toimintamallien tarkastelu. Kuntoutussäätiön tutkimuksia 46/1994. Yliopistopaino. Helsinki.
- Kokko R-L & Ala-Kauhaluoma M (2000) Mä sain sellaisen kipinän. Kokemuksia ja tuloksia mielenterveyskuntoutujien työllistymisen tukemisesta. Kuntoutussäätiön työselosteita 20/2000. Kuntoutussäätiö. Yliopistopaino. Helsinki.
- OECD (2008) *Sickness, Disability and Work. Breaking the Barriers*. Vol.3. Denmark, Finland, Ireland and the Netherlands.
- Pensola T, Järvikoski A & Järvisalo J (2006) Työttömyyden ja muiden syrjäytymisriskien yhteys työkykyyn. Teoksessa: Gould R, Ilmarinen J, Järvisalo J & Koskinen S (toim.) Työkyvyn ulottuvuudet. Terveys 2000 -tutkimuksen tuloksia. Hakapaino Oy. Helsinki. 223-240.
- Pensola T, Rinne H, Kankainen H & Roine S (2008) Työikäiset ikääntyvät. 55-69 -vuotiaiden terveys, toimintakyky, työkyky ja kuntoutustarve. Kuntoutussäätiön tutkimuksia 78/2008. Kuntoutussäätiö. Yliopistopaino. Helsinki.
- Polvinen H (2010) Pitkäaikaistyöttömien ohjautuminen Kelan kuntoutukseen - työntekijöiden näkemyksiä ja odotuksia. Tampereen yliopisto, oikeustieteiden laitos, vakuutustiede, pro gradu -tutkielma.
- Puumalainen J, Järvikoski A & Peltoniemi J (2000) Kuntoutuspalvelujen toteutus ja merkitys palvelutarveselvityksessä. Teoksessa: Rajavaara M (toim.) Yksilölliset palvelut ja ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömyys. Ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien palvelutarveselvityksen loppuraportti. Kela. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 54. Hakapaino. Helsinki. 223-244.
- Rajavaara M (2009) Johdanto: Kuntoutuksen kehittäminen työelämän muutospainissa. Teoksessa: Rajavaara M, Aalto L & Hinkka K (toim.) Kehittämideoista työikäisten kuntoutuksen käytännöiksi. Kelan työhönkuntoutuksen kehittämishankkeen lähtökohdat. Kela. Nettityöpapereita 7/2009. 7-13. <http://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/14785/Nettityopapereita7.pdf?sequence=4>
- Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi (2009). Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:62.
- Työllisyyskertomus vuodelta 2008 (2009) Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 18/2009.
- Työterveys ja kuntoutus (2008) Työterveyshuollon, työpaikkojen ja kuntoutuksessa toimivien yhteistyö. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:60.

Osatutkimus C: Yli 50-vuotiaiden työllistyminen

Riitta-Liisa Kokko

Yli 50-vuotiaiden työllistyminen

Työnhakijoiden työllistymiseen vaikuttavat useat nopeastikin muuttuvat rakenteelliset, alueelliset, paikalliset ja toisaalta yksilökohtaiset tekijät sekä näiden lisäksi työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaaminen. Työelämän muutoksissa kokonaisiammatti- ja työaloja on voinut poistua ja etenkin ikääntyvien työntekijöiden ja työnhakijoiden kohdalla koulutus ja ammattitaito käydä työmarkkinoilla vanhentuneeksi. Järvinen ym. (1999, 13) toteavat, että pitkään työttöminä olleiden ikääntyneiden työnhakijoiden työmarkkina- ja ammatilliset valmiudet ovat kehittyneet useimmiten toisenlaisessa yhteiskunnassa, työelämässä ja ammattirakenteessa, ja ainoastaan osa heistä on pystynyt ylläpitämään tai kehittämään valmiuksiaan työttömyysjakson aikana. Työllistymiseen vaikuttavia yksilöllisiä tekijöitä ovat muun muassa työnhakijan koulutustausta, ammatilliset valmiudet, työhistoria, työkokemus, terveys ja työkyky sekä usein myös ikä. Työelämässä iän tuoma kokemus on eittämätön vahvuus, toisaalta ikääntyminen voi tuoda haasteita työssä jaksamiseen tai terveysongelmat voivat katkaista työuran.

Ikääntyminen ymmärretään laajasti ja ikääntyviä on määritelty monilla tavoilla. Esimerkiksi työelämän näkökulmasta yli 45-vuotiaita tarkastellaan ikääntyvinä ja yli 55-vuotiaita puolestaan jo ikääntyneinä. Työssäkäyville tarjotaan eläkeiän kynnyksellä kannustimia jatkaa työelämässä. Eläkeiän nostamista ja työurien pidentämistä pidetään välttämättömänä hyvinvointiyhteiskunnan rahoituksen turvaamiseksi. Tavoitteena on torjua työvoimapulaa, toisaalta taantuman myötä ongelmana on kasvava työttömyys. Raija Julkunen (2006, 202) arvioi, että 63-vuotiaille tarjottu kannustinkertymä saa heidät pysymään pitempään työssä. Yksilön näkökulmasta työntöön jatkaminen samassa työssä ei vaadi suuri ponnisteluja tai ratkaisuja, sillä entisen työn imu kantaa. Työttömän tilanne ei ole yhtä yksinkertainen; työllistyminen voi olla ylivoimaista kaikista kannustimista ja omista yrityksistä huolimatta. (mts.)

Järvinen ym. (1999, 7) katsovat, että huono terveys ja heikentynyt toimintakyky ovat työttömyyden riskitekijöitä: niillä on osuutta työttömäksi jäämiseen ja erityisesti pitkittyvään työttömyyteen valikoitumisessa. Myös työttömyyteen liittyvät sosiaaliset ja taloudelliset olosuhteet asettavat ihmisen alttiiksi hyvinvoinnin heikkenemiselle ja sairausprosessien käynnistymiselle. Suikkasen ym. (2000, 1) mukaan työelämässä tapahtuneet muutokset näkyvät työn puutteena, työn epävarmuutena sekä työvoiman sisäisen kilpailun kasvuna. Pitkäaikaistyöttömien ja vajaakuntoisten työllistymisvaikeuksien taustalla vaikuttaa samanlaisesti useita yksilöllisiä ja yhteiskunnallisia tekijöitä. Työllistymistä vaikeuttavat muun muassa ammatillisten ja sosiaalisten koulutustarpeiden puutteet, paikallisten työmarkkinoiden vähäisyys, kasautunut sosiaalinen huono-osaisuus, ikääntyminen, työttömyyden pitkittyminen, palvelujärjestelmän ja toimenpiteiden yhteensopimattomuus sekä työelämän asenteet (mts.). Työmarkkina- ja terveysongelmaisuuksilla on todettu olevan kaksisuuntainen yhteys, jossa sairastavuus ja työttömyys ruokkivat toinen toistaan. Yhtäältä heikon terveyden ja työkyvyn omaavat valikoituvat muita useammin työttömiksi, toisaalta pitkäkestoinen työttömyys tuottaa sairastavuutta. Pitkittyvään työttömyyteen tai sairauteen voi liittyä myös laajempaa sosiaalista syrjäytymistä tai sen uhkaa. (Mannila 1993, 2–3; Kortteinen & Tuomikoski 1998, 171–175.)

Työelämään liittyvän ikääntymistutkimuksen kohteina ovat ikääntyvät työntekijät, työorganisaatiot, työelämästä syrjäytyminen ja eläkkeelle siirtyminen. Tähänastinen tutkimustoiminta on ollut vankinta ikääntyneiden työkyvyn ja kuntoutuksen alueella. Vähemmälle sitä vastoin on jäänyt tutkimus ikääntyneiden asemasta työmarkkinoilla, ikätyöttömyys, työorganisaatioiden toiminta, asenneilmasto, säädösten vaikutus ja ikääntyneisiin kohdennettujen työvoimapoliittisten toimenpiteiden vaikutukset. Uuden tutkimuksen tulisi vastata ainakin seuraaviin kysymyksiin: mitä merkitsee ikääntyminen työmarkkinoilla, miten ikääntyvän työvoiman itsenäistä osaamista ja suoriutumista nykyaikaisessa työorganisaatiossa voidaan edistää ja miten ikääntyville ja ikääntyneille suunnatut toimenpiteet vaikuttavat.

(<http://www.aka.fi/fi/A/Tiedeyhteiskunnassa/>)

Ikääntyvät työmarkkinoilla

Järvikoski ym. (1999, 12–13) kuvaavat työttömän tilannetta ja työmarkkinoille paluun pulmallisuutta. Pitkä työttömyys merkitsee helposti ammattitaidon rapistumista ja työntekoon liittyvien ”äänettömien kvalifikaatioiden” katoamista. Hallinnan ja osaamisen tunne vaihtuu helposti epävarmuudeksi, ellei sopivaa valmiuksien ylläpitämisen ja kehittämisen areenaa ole olemassa. Osallistumisen ulottuvuus liittyy yksilön mahdollisuuksiin osallistua tai sopeutua työyhteisön toimintaan. Pitkäaikaistyöttömällä kyse on alkeellisemmasta osallistumismahdollisuudesta, joka koskee pääsyä työorganisaation jäseneksi, mahdollisuutta ylittää työntantajien määrittelemät sopivuuskriteerit tai niiden asettamat rekrytointikynnykset. Motivaation ulottuvuus muodostuu yksilön omien tavoitteiden ja ympäristön tarjoamien mahdollisuuksien ja tulevaisuuden perspektiivien kautta. (mts.)

Ikääntyvien oma kiinnostus työssä jatkamiseen riippuu monista tekijöistä. Pitkä työura, raskas henkinen tai fyysinen työ sekä tyytymättömyys työoloihin vähentävät kiinnostusta työssä jatkamiseen. Kiinnostus on sitä todennäköisempää, mitä parempi koulutus ja mitä itsenäisempi ja palkitsevampi työ henkilöllä on tai mitä tyytyväisempi hän on työhönsä ja työjärjestelyihinsä. (ks. Pensola 2008, 13.) Moilasen (1999) mukaan työssä olevien ikääntyvien psyykkinen ja sosiaalinen toimintakyky säilyvät pidempään ja voivat jopa osittain parantua iän myötä.

Ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien terveydenhuoltoa ja kuntoutuspalveluja koskevassa tutkimuksessa osalla asiakkaista todettiin aikaisemmin selvittämättömiä terveysongelmia, osa ohjattiin hoitotoimenpiteisiin, osa kuntoutusmahdollisuuksien selvittelyyn ja osa sai eläkesuosituksen (Järvikoski ym. 1999). Työmarkkinoilta syrjäytyvät usein vajaakuntoiset, ikääntyneet, heikosti koulutetut ja epäyhtenäisen työuran kokeneet työntekijät. Ikääntymisen myötä myös ammatillisen kuntoutuksen tarve kasvaa. Työkykyä ylläpitävä ammatillinen kuntoutus on käytännössä vain harvoin työttömän työnhakijan ulottuvilla. Ellei myös työttömäksi jääneen työnhakijan työkykyä ylläpidetä, työhön paluun mahdollisuudet entisestään kapenevat. Marskin (1996) mukaan työttömyyden pitkittyessä vaikeudet lisääntyvät hyvinvoinnin osa-alueilla: yli puoli vuotta kestäneeseen työttömyyteen liittyy usein muun muassa velkaantumisongelmia, puutteita perustarpeiden tyydyttämisessä, stressioireiden kasautumista, omaa elämää koskevat heikommät vaikuttamismahdollisuudet ja huono terveydentila. Työ- tai työttömyyshistoria vaikuttaa voimakkaasti myös yksilön muihin elämänalueisiin, elintasoon, yhteisösuhteisiin ja identiteettiin (Lindh 2000, 165.)

Tutkimusten mukaan työn menettäminen ja työttömyys ovat merkittäviä elämänmuutoksia yksilön elämänkerrassa, ikään kuin elämäkerrallisia katkoksia. Työttömyys, varsinkin pitkittyessään, vaikuttaa hyvinvoinnin kaikkiin ulottuvuuksiin, niin elintasoon, yhteisösuhteisiin kuin myös identiteettiin. Hyvinvoinnin muotoutumista ja eriytymistä ja niiden välistä suhdetta ei pitäisikään tarkastella pelkästään niin sanottujen ”kovien” tosiasioiden valossa (esim. työttömäksi jääminen, työllistyminen, toimeentulo), vaan esimerkiksi työttömän tarinassa voidaan tarkastella työttömyyden, subjektiviteetin, identiteetin ja kulttuurin suhdetta. (ks. Lindh 2000, 165–168.)

Osalle työttömistä työttömyyteen liittyy myös myönteisiä merkityksiä (vrt. Ezzy 1993). Suikkanen (1992, 126) korostaa myös työttömyystilanteen kaksinaisluonnetta; samoin kuin muissakin sosiaalisissa riskeissä, työttömyyteen sisältyy mahdollisuus marginalisoitumiseen tai selviytymiseen. Työttömyyden aikana ihmisen hyvinvointi voi paitsi heikentyä, myös pysyä ennallaan tai parantua. Työttömyydellä on myös erilainen merkitys yksilön elämänkaaren eri vaiheissa. Vähätalon (1998) mukaan kaikkein vanhimmissa ikäluokissa on helpompi kokea työttömyys siirtymävaiheena kohti verrattain hyväksyttyä eläkeläisen roolia, ja niissä myös taloudellinen tilanne on yleensä parempi kuin nuorilla tai keski-ikäisillä. Työttömyyden yhteys henkiseen hyvinvointiin on terveydentilan herkin ulottuvuus (Mannila 1993, 30). Työttömyys heikentää selvästi työttömäksi joutuneiden henkistä hyvinvointia. Kielteinen vaikutus on kuitenkin palautuva: työnsaannin jälkeen tilanne pääosin korjautuu (Warr 1987, Lahelma 1989, Morrell ym. 1984, Claussen 1993).

Ikääntyvät Paltamon mallissa

Yksilön mahdollisuus säännellä työtaakkaansa tai työn kulkua ehkäisee negatiivista stressiä, uupumusta ja terveydellisiä ongelmia. Jos työntekijät voivat vaikuttaa työn kulkuun, lepotaukoihin ja työn tempoon, on heidän mahdollista myös toipua paineista. Tässä mielessä työn järjestelyillä ja työympäristöllä on ratkaiseva merkitys yksilöiden tuottavuudelle ja työtyytyväisyydelle. Oman työn kontrollilla on erityisen suuri merkitys sille miten ikääntyvä työvoima pärjää työelämässä. (ks. Koistinen 1997.) Paltamon työllistämismallissa työllistämisen lähtökohtana on ”etsiä tekijälle sopiva työ” ja lähteä liikkeelle yksilön osaamisesta ja vahvuuksista. Malliin sisältyy myös mahdollisuus siirtyä ohjaavaan työhön tai vaihtoehtoisesti toteuttaa erilaisia kuntouttavia tukimuotoja. Tavoitteena on lisätä työllistyvien työvalmiuksia ja tarjota heidän työkykyään ja osaamistaan vastaava palkkatyö.

Paltamon mallin käynnistyessä vuoden 2009 alussa työttömyys kasvoi taloudellisen laman myötä nopeasti, niin myös Paltamossa. Työllistämismallin tavoitteena on työllistää kaikki paltamolaiset 16–64-vuotiaat työttömät työnhakijat. Paltamon kunnassa oli vuodenvaihteessa 2008/2009 yhteensä 292 työttömää työnhakijaa. Tässä tutkimuksen perusjoukon muodostamassa työnhakijoiden ryhmässä ikäjakauma toteutui siten, että työttömiä 16–24-vuotiaita oli 25 henkilöä, 25–49-vuotiaita 135 henkilöä ja 50–64-vuotiaita 132 henkilöä. Hieman yli vuoden kuluttua mallin käynnistämisestä, huhtikuussa 2010, malliin työllistyneitä on yhteensä 207 henkilöä, joista 16–24-vuotiaita on 36 henkilöä, 25–49-vuotiaita 114 henkilöä ja 50–64-vuotiaita 57 henkilöä.

Paltamon työllistämismallin piiriin kuuluvia työntekijöitä voi luonnehtia hyvin heterogeeniseksi ryhmäksi. Osalla Paltamon malliin työllistyneistä on takanaan pitkä työhistoria, osalla työ- ja työttömyysjaksot ovat vuorotelleet tilapäis- tai kausitöiden mukaan ja osalla työttömyys on ehtinyt pitkittyä kuukausien, jopa vuosien mittaiseksi. Lisäksi ikääntyvän työntekijän työhistoria voi olla hyvin ohut ja kapea. Paltamon Työnhakuklubissa ansioluetteloa laativan työllistyneen voi olla hämmentävää todeta, että oma työhistoria sisältääkin vain muutamia satunnaisia työjaksoja.

Tutkimuksen tavoitteet ja toteutus

Tässä osatutkimuksessa arvioidaan työttömyyden ja uudelleen työllistymisen vaikutuksia yli 50-vuotiaiden Paltamon malliin työllistyneiden henkilöiden elämäntilanteisiin, heidän koettuun hyvinvointiinsa ja asemaansa työmarkkinoilla. Tutkimuksessa tarkastellaan työttömyyden ja työelämän siirtymiä ja elämänmuutoksiin liittyviä kokemuksia Paltamon malliin työllistyneiden ikääntyvien näkökulmasta. Työllistyminen heijastuu osaltaan myös yksilön ja yhteiskunnan väliseen suhteeseen ja toimii siten työllistyneen elämäntilannetta, identiteettiä ja elämänkulkua jäsentävänä tekijänä. Tutkimus pyrkii avaamaan työttömyyden, työllistymisen ja työn merkityksiä yksilön ja yhteiskunnan välisessä suhteessa.

Tutkimuskysymyksiä ovat: Millä tavoin usein jo pitkän työuran tehneet ovat kokeneet aikaisemman työelämän, työttömyyden ja uudelleen työllistymisen? Millaisia työelämän siirtymiä ja elämänmuutoksiin liittyviä kokemuksia on ikääntyneillä työntekijöillä? Millaiset yksilölliset, yhteisölliset ja yhteiskunnalliset tekijät edistävät tai estävät ikääntyvien työllistymistä?

Tässä laadullisessa osatutkimuksessa haastatellaan strukturoidun teemahaastattelun avulla Paltamon malliin työllistyneitä yli 50-vuotiaita henkilöitä. Tutkimuksen haastateltavat valitaan vuosina 2009 ja 2010 Työvoimataloon tai talon kautta avoimille työmarkkinoille työllistyneistä henkilöistä, jotka ovat antaneet Työvoimatalolle suostumuksen yhteydenottoon tutkimusta varten. Haastateltavat, yhteensä noin 15 henkilöä, valitaan satunnaisesti ja heidät kutsutaan puhelimitse haastatteluun Työvoimatalossa. Henkilöt haastatellaan ensimmäisen kerran vuonna 2009–2010 ja toisen kerran vuonna 2012. Haastattelut litteroidaan ja analysoidaan sisällönanalyysia käyttäen. Alasuutarin (1999, 237, 243) mukaan laadullisessa tutkimuksessa keskeistä on tehdä ilmiö ymmärrettäväksi ja selittää se paikallisesti.

Tutkimuksen haastattelut on aloitettu kutsumalla syyskaudella 2009 haastatteluun viisi henkilöä. Heistä haastatteluun saapui kolme ja kaksi halusi siirtää haastattelun myöhempään ajankohtaan. Haastattelut on toteutettu yhdeksän pääteeman ja niihin liittyvien alateemojen pohjalta. Pääteemat käsittelevät 1) omaa taustaa, työhistoriaa ja työelämäkokemuksia, 2) kokemuksia työttömyydestä, 3) kokemuksia työnhausta ja

työllistymisestä, 4) koettua työ- ja toimintakykyä, 5) sijoittumista avoimille työmarkkinoille, 6) elämänmuutoksia ja tulevaisuuden tavoitteita (työ/kuntoutus/eläke), 7) työelämää koskevia näkemyksiä, 8) työssä koettua hyvinvointia ja 9) kokemuksia Paltamo-mallista.

Arviointikokonaisuudessa työllistymiseen liittyviä kysymyksiä tarkastellaan kolmessa eri ikäryhmää koskevassa osatutkimuksessa: nuorten, parhaassa työiässä olevien ja ikääntyvien kannalta. Jokaisella ikäryhmällä on niin työllistymiseen kuin työelämässä toimimiseenkin liittyviä sekä yhteisiä että erityisiä kysymyksiä. Nuorten alle 25-vuotiaiden työllistymistä (osatutkimus E) arvioi Minna Ylikännö Kelasta, 25–49-vuotiaiden kokemuksellista hyvinvointia (osatutkimus D) arvioivat Asko Suikkanen ja Marika Kunnari Lapin yliopistosta ja tässä osatutkimuksessa C keskitytään yli 50-vuotiaiden työllistymiseen. Osatutkimukset C, D ja E toteutetaan osittain yhteisten kysymyksenasettelujen pohjalta.

Lähteet

<http://www.aka.fi/fi/A/Tiedeyhteiskunnassa/Tutkimusohjelmat/Paattyneet/Ikaantymisen-tutkimusohjelma/Tutkimusohjelmamuistio-Ikaantyminen/>

- Alasuutari P (1999) Laadullinen tutkimus. Osuuskunta Vastapaino. Tampere.
- Claussen ym. (1993) Health and re-employment in a two year follow-up of long term unemployment. *J Epid Community Health* 47, 14-18.
- Ezzy D (1993) Unemployment and mental health; a critical review. *Soc Sci Med*; 73, 41-52.
- Julkunen R (2006) Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Stakes. Helsinki 2006.
- Järvikoski A, Peltoniemi J, Puumalainen J (1999) Ikääntyneet pitkäaikaistyöttömät terveydenhuollossa ja kuntoutuspalveluissa. Ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien palvelutarveselvityksen seurantalutkimuksen osaraportti 6. Kuntoutussäätiön tutkimuksia 61/99. Yliopistopaino. Helsinki.
- Koistinen P (1997) Pohjois-Karjalan Työpooli. 26.3.97/P.Koistinen. <http://cc.joensuu.fi/~tpooli/ikatyo.htm>
- Kortteinen M & Tuomikoski H (1998) Työtön. Tutkimus pitkäaikaistyöttömien selviytymisestä. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.
- Lahelma E (1989) Unemployment, re-employment and mental well-being. A panel survey of industrial jobseekers in Finland. *Scand J Soc Med*, Suppl 43.
- Lindh J (2000) Työttömyyden merkitys elämäntarinoissa. Teoksessa R Linnakangas, J Lindh, A Järvikoski (toim.) (2000) Työttömyyden ja vajaakuntoisuuden jäljillä. Kuntoutussäätiön tutkimuksia 66/2000. Yliopistopaino. Helsinki, 165-184.
- Mannila S (1993) Työhistoria ja syrjäytyminen. Vaikeasti työllistyvien terveysongelmaisten elämäntulusta. Kuntoutussäätiön tutkimuksia 41. Helsinki.
- Marski J (1996) Hyvinvoinnin ulottuvuuksia 1995; uhat, mahdollisuudet ja uudet haasteet. Kansaneläkelaitos, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 15. Helsinki.
- Moilanen J (1999) Työolojen vaikutukset ikääntyvän henkilöstön työkykyyn ja niiden taloudellinen merkitys. Edita. Helsinki.
- Morrell ym. (1994) A cohort study of unemployment as a cause psychological disturbance in Australian youth. *Soc Sci Med* 38, 1553-1564.
- Pensola T, Rinne H, Kankainen H, Roine S (2008) Työikäiset ikääntyvät. 55-69 -vuotiaiden terveys, toimintakyky, työkyky ja kuntoutustarve. Kuntoutussäätiön tutkimuksia 78/2008. Kuntoutussäätiö. Yliopistopaino. Helsinki.
- Suikkanen A, Lindh J, Linnakangas R, Järvikoski A (toim.) (2000) Työttömyyden ja vajaakuntoisuuden jäljillä. Kuntoutussäätiön tutkimuksia 66/2000. Yliopistopaino. Helsinki.
- Suikkanen A (1992) Sosiaalipoliittisen tutkimuksen lähtökohdat ja tapaturmavakuutuslain toimeenpano. Lapin yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja B 14, Rovaniemi.
- Vähätalo K (1998) Työttömyys ja suomalainen yhteiskunta. Gaudeamus, Tampere.
- Warr P (1987) Work, unemployment and mental health. Clarendon Press, Oxford.

Osatutkimus D: Kokemuksellinen hyvinvointi

Marika Kunnari ja Asko Suikkanen

Kokemuksellinen hyvinvointi (25–50-vuotiaat)

Tutkimuksen tausta ja tavoitteet

Seuraavat vanhat suomalaiset sananlaskut kuvaavat hyvin sitä suurta arvoa, jonka suomalaiset työn tekemiselle antavat:

*Työ tekijäänsä kiittää.
Ei ahkera hätään joudu, kerkeeväinen kerjäämään.
Ei Luojakaan laiskoja elätä.
Hiki laiskan syödessään, vilu työtä tehdessään.*

Kaikissa näissä sanonnoissa kuvastuu suomalaisen kulttuurin työn eetos, jota suomalaisten aikuisten odotetaan todentavan omassa elämässään. Nykyajan aivoituksia kuvastaa puolestaan esimerkiksi Status’08–tutkimus, jonka mukaan suomalaiset arvostivat vuoden 2009 kynnyksellä eniten ahkeruutta, sivistystä ja perhettä. Arvostettu suomalainen on siten 1) hyvä työssään, 2) rakentanut omaisuutensa itse, 3) saavuttanut hyvän yleissivistyksen, 4) hyvä ja omistautuva isä/äiti, 5) sujuvan kielitaidon hallitsija, 6) selkeän elämänskatsomuksen hallitsija, 7) kätevä käsistään, 8) pitkässä ja vakaassa avioliitossa, 9) vähempiosaisten tukena sekä 10) tyylilleen uskollinen. (Status’08 2008.)

Niin vanhojen sananlaskujen kuin nykyisten tutkimustenkin valossa voidaan siis todeta, että ollakseen arvostettu kansalainen ja aikuinen ihminen, on täytettävä tietyt vaatimukset. Usein nämä vaatimukset liittyvät työhön ja työntekoon. Tällaisten yhteiskunnallisten ja yksilöstä itsestäänkin lähtevien vaatimusten ilmapiirissä työttömän ihmisen hyvinvointiin kohdistuu useita uhkia.

Hyvinvointia voidaan kuvata sekä objektiivisesti että subjektiivisesti. Edelleen sitä voidaan kuvata sekä tarpeiden tyydyttämisen että hyvinvoinnin edistämisen näkökulmista. Hyvinvoinnin objektiivisia osoittimia ovat muun muassa elintasoa, ihmissuhteita ja osallistumista kuvaavat osoittimet, kuten työllisyys, työolot, terveys, asuminen, koulutus, perhesuhteet, kontaktit yhteisöissä sekä poliittinen tai harrastusaktiivisuus. Subjektiivinen hyvinvointi sisältää puolestaan tyytyväisyyden ja onnellisuuden tai tyytymättömyyden ja onnettomuuden kokemukset. (Tuomi 2000.)

Pohjoismaiseen hyvinvointitutkimukseen liitetään yleisesti lähtökohdaksi tarpeiden tyydytyksen taso tai käytettävissä olevat resurssit. Resurssinäkökulma liittyy objektiivisen hyvinvoinnin tutkimiseen, subjektiivista lähestymistapaa on käytetty tarvelähtöisessä lähestymistavassa. (Saarinen 2006.) Hyvinvointitutkimus painottaa käytännössä yhä edelleen ihmisten perustarpeita, hyvinvoinnin resursseja ja asiantuntijoiden määrittämiä hyvinvoinnin kriteerejä (Hämäläinen 2006).

Käytännössä hyvinvointi syntyy ihmisten arjessa ja muotoutuu henkilökohtaisena kokemuksena. Subjektiiviseen kokemukseen hyvinvoinnista vaikuttavat muun muassa yksilön käsitykset omista vaikutusmahdollisuuksistaan, samoin kuin koettu luottamus yhteiskunnan muihin toimijoihin ja turvallisuus (Raijas 2008). Lisäksi hyvinvointi syntyy arjen toiminna jaksamisesta ja tyytyväisyydestä omaan elämään. Näin ollen hyvinvoinnin kokemukseen vaikuttavat yksilön oma terveydentila ja mahdollisuudet suoriutua arjen fyysisistä, psyykkisistä ja sosiaalisista vaatimuksista. (ALPO.fi 2010.) Subjektiivisen hyvinvoinnin tutkiminen on tärkeydestään huolimatta jäänyt vähemmälle huomiolle kuin muut hyvinvoinnin osa-alueet.

Keskitymme tässä Työllisyys, terveys ja hyvinvointi – Paltamon työllistämismallin arviointitutkimuksen osatutkimuksessa 25–50-vuotiaisiin Paltamon työllistämismallissa mukana oleviin ihmisiin ja heidän subjektiiviseen hyvinvointiinsa. Tarkastelemme tutkimuksessa kyseisten henkilöiden hyvinvointiin liittyvien kokemusten muutoksia sekä muutosten taustoja ja seurauksia (vrt. Hämäläinen 2006) toimintaprosessin alkuvaiheesta (vuodesta

2010) toimintamallin intensiiviseen toimintavaiheeseen (2012). Työllistämismallissa mukana oleville toimivat vertailukohteina Paltamon työllisiltä niin ikään selvitettävät hyvinvoinnin kokemukset.

Kuvaamme ja selitämme tutkimuksessamme työttömien selviytymiseen vaikuttavia tekijöitä sekä uutena tutkimussuuntana keskitymme tapahtuvien hyvinvointimuutosten esiin saamiseen ja problematisoimiseen. Tavoitteenamme on saada esiin koetun hyvinvoinnin ulottuvuudet, tila ja prosessi. Tavoitteenamme on edelleen tutkia ja analysoida sitä, miten yksilöiden kokemaa hyvinvointia vaikuttaa heidän erilaisiin valintoihinsa, kuten esimerkiksi muuttopäätökseen tai paikkakunnalle jäämispäätökseen. Tutkimme myös sitä, miten yksilöiden kokemaa hyvinvointia vaikuttaa heidän motivaatioonsa ja työllistymishalukkuuteensa. Paltamon syrjäseutumaisuuteen perustuen osatutkimuksessamme tärkeitä tutkimuskohteita ovat lisäksi paikallisten antamat paikallisuuden eri merkitykset. Tavoitteenamme on edelleen haastattelujen kautta saada selville, miten ihmiset itse kokevat työkykynsä ja toimintansa kehittymisen. Tämän tiedon yhdistämme ja suhteutamme koko tutkimushankkeessa kerättäviin objektiivisen hyvinvoinnin tietoihin sekä erityisesti osatutkimusten C (THL: Yli 50-vuotiaiden työllistyminen) ja E (KELA: Nuorten työllistyminen) tuottamiin tuloksiin.

Tutkimukselliset lähtökohdat ja tutkimuskysymykset

Hyvinvointi voidaan yhtenä määritelmänä jakaa kolmeen osa-alueeseen: fyysiseen, psyykkiseen ja sosiaaliseen hyvinvointiin. Nämä osa-alueet ovat tiiviissä yhteydessä toisiinsa ja vaikuttavat yksilön kokonaishyvinvointiin. Fyysinen hyvinvointi koostuu esimerkiksi riittävästä levosta ja liikunnasta.

Markku Ojasen mukaan psyykkisellä hyvinvoinnilla tarkoitetaan sekä terveyttä että toimintakykyä. Hyvinvoiva ihminen on siten terve ja hän pystyy suoriutumaan jokapäiväisen elämän fyysisistä, psyykkisistä ja sosiaalisista vaatimuksista. Psyykkistä hyvinvointia luonnehtii elämän hallinnan kokeminen, optimismi, realiteettien taju, tyytyväisyys elämään, sosiaalinen taitavuus, tarkoituksen kokeminen, itseluottamus sekä toiminnallisuus. Psyykkistä hyvinvointia kuvattaessa on ensi sijassa kysymys subjektiivisesti koetuista asioista, ihmisten kokemuksista. Ihminen voi huonosti, jos hän kokee itsensä masentuneeksi, ahdistuneeksi, tyytymättömäksi tai jos hän ei luota itseensä. (Ojanen 1999.)

Sosiaalisen hyvinvoinnin voidaan nähdä pitävän sisällään sosiaalisen verkoston, johon kuuluvat esimerkiksi perhe ja ystävät. Hyvinvoinnin rakentamisessa perheellä ja ystävillä on suuri merkityksensä, sillä läheisten tuki auttaa sopeutumaan vaikeisiin tilanteisiin. Sosiaalisen verkoston luominen ja ylläpitäminen vaativat taitoa tulla toimeen erilaisten ihmisten kanssa. (ALPO.fi 2010.)

Tässä tutkimuksessa tarkastelemme subjektiivista hyvinvointia pitkälti fyysisen, psyykkisen ja sosiaalisen hyvinvointikokonaisuuden lähtökohdista, jossa Paltamon työllistämismalli muodostaa kontekstin hyvinvoinnin muutoksille. Parhaimmillaanhan työ ylläpitää ja edistää yksilön hyvinvointia, sillä se tuo toimeentulon, antaa mahdollisuuksia luovuuteen ja arvostukseen sekä synnyttää kontakteja ihmisten kesken. Työkavereiden kanssa on mahdollisuus muodostaa työympäristö, jossa voi toteuttaa itseään, saada asioita aikaan ja tuntea tyytyväisyyttä työstä. Toisaalta, jos työntekijän ominaisuudet ja työtehtävät eivät ole tasapainossa, voi työ muuttua raskaaksi. (Tuomi 2000.)

Hyvän työn kriteereinä voidaan pitää sisällöltään ja organisoinniltaan sopivaa kuormittavuutta, mahdollisuutta työn hallintaan, mahdollisuutta itsenäisyyteen ja aloitteellisuuteen, hyviä ihmissuhteita, kuulumista sosiaalisiin verkostoihin sekä roolien selvyttä ja niiden välistä tasapainoa. Tällaiset työn sisällöt kehittävät työntekijän työn hallinnan taitoja ja samalla edistävät työntekijän hyvinvointia. Hyvinvointiin vaikuttavat edelleen ne tavat, miten työpaikalla käsitellään esimerkiksi sosiaalisia muutoksia sekä miten työpaikalla otetaan huomioon työntekijän elämänvaihe ja kehitystavoitteet. (Tuomi 2000.) Oleellista hyvinvoinnin kannalta onkin työn ja ihmisen välinen vuorovaikutus. Hyvinvointiin vaikuttavat aina työntekijän, työn ja työyhteisön muodostama kokonaisuus (Mäkitalo & Palonen 1994).

Edellä kuvattuihin tutkimuksellisiin lähtökohtiin liittyen tutkimuskysymyksemme ovat seuraavat:

1. Millaisia siirtymiä (esimerkiksi opiskelijasta työntekijäksi) ihmisillä on, mitä ovat siirtymiin liittyvät kokemukset?
2. Millaisia elämänmuutoksia (esimerkiksi työn menetys, työllistyminen) työuralla on tapahtunut, miten muutokset on koettu?

3. Mitä fyysisen/psyykkisen/sosiaalisen hyvinvoinnin muutoksia (esimerkiksi muutokset terveydentilassa, elämänhallinnassa, ihmissuhteissa) on tapahtunut, miten muutosten vaikutukset koetaan?
4. Miten subjektiivinen hyvinvointi on muuttunut?
 - Mitkä tekijät selittävät subjektiivista hyvinvointia ja mikä on muuttumisen dynamiikka?
5. Miten työhön kohdistuva motivaatio on kehittynyt?
 - Voidaanko motivaatioon vaikuttaa yhteisöllisillä toimenpiteillä (Paltamo-hankkeen toimet)?
6. Millaisia elämäntyynejä (esimerkiksi perhekeskeisyys, urakeskeisyys, kotiseutukeskeisyys) Paltamossa on kehittynyt?
 - Mikä on niiden merkitys ihmisten valinnoissa ja suoriutumisessa?
7. Miten objektiivinen toiminta- ja työkykymääritelmä vastaa yksilöiden kokemaa toiminta- ja työkykyä sekä niiden kehittymistä?

Tutkimuksen toteutus

Keskitymme Yksilötasoiset hyvinvointimuutokset -osatutkimuksessa Paltamon työllistämismallin aikana tapahtuviin yksilötasoisin hyvinvointimuutoksiin realistisen arviointitutkimuksen asetelmin ja käsittein (Pawson & Tilley 1997). Realistinen arviointitutkimus on vaikuttavuustutkimusta, joka keskittyy toimintaa koskevan käyttöteorian tai ajatusmallin koetteluun. Tutkimus on haastattelututkimus, jossa haastattelemme samoja henkilöitä vuonna 2010 ja 2012. Valitsemme haastateltavat kahdesta ryhmästä: Paltamon työttömistä työnhakijoista ja Paltamon työllisistä, kummastakin ryhmästä 10 haastateltavaa. Yhteensä syvähaastatteluja kertyy 40 (2 x 20 henkilön haastattelut). Valitsemme haastateltavat verrokkikäytäntöä soveltamalla. Kummastakin ryhmästä valitsemme yksilöllisiltä omaisuuksiltaan ja yhteisöllisiltä tekijöiltään mahdollisimman vertailukelpoisia henkilöitä, jolloin muodostuu 10 vertailukaksikkoa.

Yksilötasoiset hyvinvointimuutokset -osatutkimuksessa tutkijoina toimivat professori Asko Suikkanen ja tutkija Marika Kunnari. Tutkimuksen aikataulu on seuraava:

- *Vuonna 2010*: subjektiiviseen hyvinvointiin kohdistuvaan keskusteluun perehtyminen, haastattelukysymysten kehittäminen, haastattelut, analyysi, tutkimuksen työstäminen, tutkimusryhmän palaverit
- *Vuonna 2011*: tutkimuksen työstäminen, teksti väliraporttiin, tutkimusryhmän palaverit
- *Vuonna 2012*: haastattelut, analyysi, tutkimuksen työstäminen, tutkimusryhmän palaverit, teksti pääraporttiin

Lähteet

ALPO.fi (2010) Arjen hyvää oloa. Ammattiin opiskelevien hyvinvointiportaali. 2.2.2010 internetosoitteessa: <http://www.alpo.fi/fi/?cat=2&page=50>

Hämäläinen, Timo (2006) Kohti hyvinvoivaa ja kilpailukykyistä yhteiskuntaa. Kansallisen ennakoitiverkoston näkemyksiä. Sitra. Helsinki.

Mäkitalo Jorma & Palonen Juhani (1994) Mitä on työkyky: lääketieteellinen, tasapainomallin mukainen ja intergoitu käsitelystyyppi. Työ ja ihminen 1994;8:155-62.

Ojanen, Markku (1999) Psyykkisten häiriöiden luennot. Psykologian laitos. Tampereen yliopisto. Internetosoitteessa: http://www.uta.fi/laitokset/psyk/opiskelu/opetus/opetusmateriaalia/psyhair_1999/a7_7.htm

Pawson, Ray & Tilley, Nick (1997) Realistic Evaluation. Sage. London.

Raijas, Anu (2008) Arjen hyvinvointi ja mahdollisuudet sen mittaamiseen. Työselosteita ja esitelmää 110. Kuluttajatutkimuskeskus. Internetosoitteessa:

http://www.ncrc.fi/files/5157/2008_110_tyoseloste_hyvinvointi.pdf

Saarinen, Arttu (2006) Kuntatason rakenteet ja hyvinvointi objektiivisesti näkökulmasta Lapissa ja Pohjois- Karjalassa. Janus vol. 14, 29-43.

Status'08 (2008) Status'08 – oikea status on ansaittava. Viestintätoimisto Miltton. 5.2.2010 internetosoitteessa:

http://www.miltton.fi/user_data/status/Status_08.pdf

Tuomi, Kaija (2000) Henkilöstön hyvinvointi tukee yrityksen menestymistä. Työterveiset 3/2000. Työterveyslaitos. Verkkoletti 4.2.2010 internetosoitteessa:

<http://www.ttl.fi/Internet/Suomi/Tiedonvalitys/Verkkolehdet/Tyoterveiset/2000-03/06.htm>

Osatutkimus E: Nuorten työllistyminen ja työllisyyspolut

Minna Ylikännö

Nuorten työllistyminen ja työllisyyspolut

Tutkimuksen tausta ja tavoitteet

Vuonna 2001 sai ensi-iltansa Susanne Helgen ja Virpi Suutarin dokumenttielokuva *Joutilaat*. Elokuva kertoo kolmen työttömän nuoren miehen elämästä Kainuun Ämmänsaassa. Koska työtä ei ole tarjolla, nuoret kuluttavat aikaansa päämäärättömästi käyden välillä työvoimatoimistossa kyselemässä uusista mahdollisuuksista. Oman elämän alkuun on vaikea päästä Kelan työmarkkinatuella, joten nuoret joutuvat miettimään muuttoa pois Kainuusta. Helgen ja Suutarin dokumentin ”joutilaat” voisivat yhtä hyvin olla nuoria työttömiä Paltamossa, joka Ämmänsaaren tavoin sijaitsee vaikeiden työllisyysolojen Kainuussa. Monelle ainoa vaihtoehto on muutto kauaskin synnyinseuduilta. Tosin muuallakaan töitä ei välttämättä ole tarjolla. Tälläkin hetkellä (kevät 2010) avoimia työpaikkoja on selvästi vähemmän kuin työttömiä työnhakijoita. Vähistä työpaikoista käydään kovaa taistelua, jossa usein heikommassa asemassa ovat ilman työkokemusta olevat nuoret.

Suomessa on tyypillistä, että nuoret ovat jossain elämänsä vaiheessa jonkin aikaa työttöminä johtuen opintoihin ja työelämään siirtymiseen liittyvästä kitkasta. Useimmilla nuorilla työttömyys jää kuitenkin verrattain lyhyeksi elämänvaiheeksi. (Hämäläinen 2004, 72.) Tilanne muuttuu ongelmalliseksi, jos työttömyys pääsee pitkittymään. Kun työurasta muodostuu rikkonainen ja työttömyyden värjäävä jo nuorena, eikä omaa paikkaa työelämässä tahdo löytyä, on riski yhteiskunnasta syrjäytymiselle suuri. Tänäkin päivänä puhutaan paljon niistä nuorista, etenkin miehistä, jotka vain häviävät jonnekin peruskoulun jälkeen. Valtiontalouden tarkastusvirasto (2007) on laskenut, että yhdestä syrjäytyneestä nuoresta aiheutuu noin miljoonan euron kansantulomenetys. Selvä on, että yhteiskunnalla ei yksinkertaisesti ole varaa hukata nuoria työmarkkinoiden ulkopuolelle.

Paltamon malli ei varmastikaan ole ensimmäinen työllistämiseen tähtäävä malli tai toimenpide paltamolaisten nuorten työttömien elämässä. Osalla työvoimapolitiittisia toimenpiteitä voi olla takana jo useita. Poliittinen tahto on jo pitkään ollut, että nuoria tulee kannustaa enemmän kuin muita hakeutumaan joko opintoihin tai työhön. Esi-merkkinä on nuorten yhteiskuntatakuu. Vuodesta 2005 alkaen työ- ja elinkeinotoimistot on velvoitettu yhdessä nuoren työttömän kanssa laatimaan hänelle työnhakusuunnitelman viimeistään, kun työttömyyttä on kestänyt yhtäjaksoisesti kolme kuukautta. Työnhakusuunnitelmassa nuorelle tarjotaan jokin julkisen työvoimapalveluiden vaihtoehtoista eli työnhakukoulutusta, valmentavaa tai ammatillista työvoimakoulutusta, työkokeilua, työharjoittelua, työelämävalmennusta, starttirahaa tai palkkatuetta työtä.

Vaikka yhteiskuntatakuun myötä nuorten tilanteeseen on kiinnitetty enemmän huomiota ja puututtu siihen konkreettisemmin ja aktiivisemmin kuin aikaisemmin (Pitkänen ym. 2007, 111), ei se kaikin puolin ole onnistunut saavuttamaan tavoitteitaan. Osin tämä johtuu työhallinnon säästötoimista ja osin siitä, että haasteellisimmat nuoret tarvitsevat työvoimapolitiittisten toimenpiteiden lisäksi muunlaista tukea, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ja tiiviisti tuettua työtä esimerkiksi sosiaalisissa yrityksissä (mt., 180–181). Paltamon mallissa yhtenä keskeisenä ajatuksena on, että se ei ole pelkästään työvoimapolitiikkaa, vaan myös terveys- ja sosiaalipolitiikkaa (Huotari 2009). Talossa on terveydenhoitajan vastaanotto ja myös lääkärille pääsee tarvittaessa. Osatyökykyisille tehdään työkyvyn arviointeja ja heidät ohjataan tarvittaessa kuntoutukseen. Tavoitteena on, että työllistetyin saama tuki on kokonaisvaltaista, raja-aitoja madaltavaa ja niitä ylittävää.

Keskeisenä ajatuksena Paltamon mallissa on myös se, että nuoret ovat työsuhteessa ja saavat työstään palkkaa. Minimipalkka on noin 850 euroa (keväällä 2010), mikä on monelle työttömyyden ajan toimeentuloon verrattuna suuri korotus kuukausittaiseen tuloon. Nuoren kohdalla pienenkin palkan turvin on mahdollista itsenäistyä taloudellisesti, muuttaa esimerkiksi pois vanhempien luota omaan kotiin. Tällaisilla asioilla on nuorelle suuri merkitys. Työ Työvoimatalossa on kuitenkin tuettua ja sitä voidaan verrata siinä mielessä esimerkiksi nuorten työpajatoi-

mintaan. Ajatuksena molemmissa on moniammatillisin menetelmin tarjota mahdollisuus ohjattuun ja tuettuun työntekoon tai koulutukseen, ja tukea avoimille työmarkkinoille työllistymistä.

Kaikkinaisen tuki, sekä sosiaalinen että taloudellinen, on tärkeää nuoren matkalla itsenäiseen aikuisuuteen. Tie itsenäiseen elämään on hyvin mutkainen ja kuten Laaksonen (2001, 94) toteaa, työmarkkinoille siirtyminen ei ole tänä päivänä yksinkertainen askel taloudellisesti itsenäiseen elämään. On oltava valmis kouluttautumaan, joustamaan ja sopeutumaan epävarmuuteen. Tämä ilmenee muuan muassa epätyypillisten työsuhteiden lisääntymisenä nuorten keskuudessa. Erääseen 1990-luvun alussa tehtyyn tutkimukseen osallistuneella 30-vuotiaalla miehellä oli takanaan 38 eri työkaksoa ja monia työttömyyskausia (ks. Pohjola 1995, 21). Hänenlaisiaan nuoria löytyy tämänkin päivän työmarkkinoilta ja työttömyyskortistoista.

Paltamon mallin hyvyttä voidaan yhtäältä arvioida sen mukaan, miten moni Työvoimataloon palkatuista nuorista työllistyy ennen pitkään avoimille työmarkkinoille. Tällainen mittari ei kuitenkaan kerro vielä paljoakaan siitä, miten paljon hyvinvointia malli todellisuudessa lisää. Tässä osatutkimuksessa nuorisotyöttömyyden problematiikkaa ja uudenlaisen työllistämismallin mahdollisuuksia tarkastellaan haastattelemalla malliin osallistuvia alle 25-vuotiaita paltamolaisia nuoria. Näin saadaan arvokasta tietoa siitä, *millaisena nuori kokee Paltamon työllistämismallin ja mikä on mallin merkitys nuoren työllisyyspolulla*. Tutkimuksessa samoja nuoria haastatellaan useampaan kertaan, jolloin työllisyyspolkuja pystytään seuraamaan pitkällä aikavälillä. Ensimmäiset haastattelut on jo tehty (syksyllä 2009) ja niiden tuloksista raportoidaan myöhemmin tässä osaraportissa.

Toteutus

Tässä osatutkimuksessa Paltamon mallia lähestytään laadullisin menetelmin. Kohteena ovat nuoret, alle 25-vuotiaat Työvoimataloon työllistetyt tai sinne siirtymässä olevat. Koska Paltamossa ei kaiken kaikkiaan ole monta työtöntä nuorta, aineisto ei kooltaan ole kovin suuri. Tosin tavoitteena ei olekaan laajan ja vertailukelpoisen aineiston hankkiminen, sillä laadullisin menetelmin ilmiöitä pyritään ennen kaikkea ymmärtämään, ei selittämään. Alasuutari (1999, 84) toteaa osuvasti, että ”kvalitatiivinen aineisto on moniulotteista kuin elämä itse.” Nuoruus, jos jokin, on elämänvaiheena moniulotteinen valintojen maailma, jonka kuvaaminen pelkästään numeerisesti antaa kovin kapean kuvan nuoren elämästä.

Tutkimukseen valittiin sen ensimmäisessä vaiheessa kaikki kaksitoista Työnhakuklubissa loka-marraskuussa ollutta nuorta, alle 25-vuotiaista työtöntä. Valintaan vaikutti ennen kaikkea se, että näin saatiin työllistämismallissa samassa vaiheessa olevia nuoria mukaan tutkimukseen verrattain hyvä määrä. Nuorista tavoitettiin haastatteluun kahdeksan. Heitä haastateltiin ensimmäisen kerran marraskuun alussa Työnhakuklubin aikana, jonka jälkeen heitä tullaan haastattelemaan uudestaan vuosina 2010, 2011 ja 2012. Jotta tutkimuksesta saataisiin kattava, tullaan vuoden 2010 aikana aloittamaan toinen ”tutkimusaalto”, johon tavoitteena olisi saada toinen noin kymmenen nuoren ryhmä. Näin ollen kokonaisuudessaan aineisto koostuisi noin 80 haastattelusta, joiden pohjalta nuorten elämänpolkuja voidaan seurata noin kolmen vuoden ajan siitä lähtien, kun he ovat tulleet mukaan mallin ensimmäiseen vaiheeseen.

Tätä raporttia kirjoitettaessa ensimmäiset haastattelut on tehty, ne on litteroitu ja analysoitu. Apuna aineiston sisällön analyysissä on käytetty NVivo-ohjelmistoa, joka on kehitetty erityisesti laadullisten tutkimusaineistojen analyysin avuksi (Bazeley & Richards 2000; Luomanen & Räsänen 2002; Gibbs 2002). Haastatteluja tehtäessä apuna käytettiin teemarunkoa (liite E1). Tutkimusta jäsenteleviä teemoja ovat muun muassa kokemukset Työnhakuklubista, Työvoimataloa kohtaan asetetut odotukset, kokemukset työttömyydestä ja näkemykset tulevaisuudesta.

Tutkimuksen tavoitteena on lisätä ymmärrystä siitä, miten Paltamon hanke vaikuttaa yksittäisen nuoren työtömän koettuun hyvinvointiin ja elämänhallintaan. Koska kyse on työttömän kohdalla prosessista, jossa edetään alkuvaiheen Työnhakuklubista mahdollisesti työllistymiseen avoimille työmarkkinoille, tutkimuksen ajallinen jänne on asetettu pitkäksi. Koettu hyvinvointi sekä yksilö- että yhteisötasolla voi muuttua ajassa riippuen siitä, miten hanke onnistuu tavoitteissaan.

Tutkimukseen valittujen nuorten kohdalla tutkimuksen kolmen vuoden aikana voidaan havaita erilaisia rajapintoja: siirtyminen työttömyydestä palkkatyöhön, siirtyminen Työvoimatalon palveluksesta avoimille työmarkkinoille, siirtyminen koulutukseen ja niin edelleen. Siirtyminen tilasta toiseen voi tapahtua myös toiseen suuntaan: työstä palataankin takaisin työttömyyteen. Tällaiset siirtymät asettavat yhtäältä omat haasteensa mallin arvioinnille, mutta toisaalta antavat arvokasta lisätietoa nuorten työllisyyspoluista Kainuussa.

Tuloksia ensimmäisestä tiedonkeruusta

Osatutkimuksen ensimmäiset haastattelut tehtiin syksyllä 2009. Osa haastatelluista nuorista oli ollut työttömänä vasta muutaman kuukauden. Pitkäaikaistyöttömiä joukossa ei ollut yhtään. Kaikki haastatellut olivat haastatteluhetkellä Työnhakuklubissa ja edessä oli siirtyminen Työvoimatalon palkkalistoille. Haastateltavat olivat iältään 17 vuodesta 24 vuoteen. Vaikka ikäeroa oli nuorten välillä useampia vuosia, he olivat elämässään silti kaikki selvästi tietynlaisessa siirtymävaiheessa pois kotoa joko opiskelemaan tai työelämään. Siten he ainakin määritelmällisesti edustavat nuorten ikäpolvea. Yhdelläkään haastateltavista ei ollut lapsia ja vain kaksi nuorista eli avoliitossa. Muut kuusi asuivat vanhempiensa luona. Vanhempien luona asuminen johtui pitkälti siitä, että nuorilla ei ollut omia tuloja johtuen muun muassa pitkistä karensseista.

Ennakkoluuloja

Nuorilta kysyttiin heidän näkemyksiään Paltamon työllistymismallista ja siihen liittyen kokemuksista Työnhakuklubista ja odotuksista Työvoimatalon suhteen. Ennakkoon nuoret kertoivat olleensa hieman epäileväisiä sekä mallia että siihen osana kuuluvaa Työnhakuklubia kohtaan. Heidän ajatuksenaan oli, että onkohan toiminta oikeastaan mistään kotoisin ja voiko homma pysyä niin sanotusti kasassa. Koska malli oli uusi, ei oikein ollut tietoa siitä, millaista työtä mallin puitteissa tehdään ja kenelle työtä on tarjolla. Kuten eräs nuori haastateltava kertoi: *”Muillakin on voinut aluksi olla ajatus, että onko siellä vain jotain narkkareita ja puliukkoja, joille annetaan töitä.”* Eräs toinen nuori oli puolestaan ennen Työnhakuklubiin tuloa ajatellut: *”Onko kaikki laitettu raivaamaan metsää tai jotain sellaista. Siistimishommia ulkona ja sellaista. [...] jotain pilipalihommaa.”*

Työnhakuklubista ei ollut yhtä vahvoja ennakkoluuloja, mutta ei siihenkään aivan varauksettomasti suhtauduttu. Useimmissa haastatteluissa nousi esille, miten ajatukset sekä Työnhakuklubista että Työvoimatalosta olivat muuttuneet positiivisemmiksi nyt, kun he olivat tulleet klubiin ja nähneet läheltä talon toimintaa. Hyvinä asioina nuoret kokivat Työnhakuklubissa ensinnäkin sen, että siellä käydään läpi työnhakuun liittyviä asioita ja pohjustetaan siirtymistä Työvoimataloon. Toisekseen tärkeänä koettiin se, että on jokin paikka, jossa voi miettiä, mitä haluaa elämässään tehdä. Nuorista vain kahdella oli valmiina joko opiskelu- tai työpaikka. Muutama oli selvästi tietoinen siitä, mitä haluaa lähteä opiskelemaan, mutta osalle oli selvästikin epäselvää, mitä haluaisi tulevaisuudessa tehdä.

Odotuksia

Nuoret odottivatkin Työvoimatalosta sitä, että he saisivat kokeilla työn tekemistä eri aloilla ja sitä kautta löytää itselle mieluinen koulutuspaikka ja ammatti. He näkivät hyvänä asiana sen, että Työvoimatalosta on mahdollisuus työllistyä yrityksiin kolmeksi kuukauden mittaiseksi jaksoksi sillä palkalla, joka työllistetyille on taloon tullessa määriteltä. Kun työharjoittelujakso on ohi, voi työllistetty palata takaisin taloon, eikä palkanmaksu katkea. Eräs haastateltavista totesikin, että Työvoimatalo

”on kuin turvasatama. Olet siellä ja saat kahdeksansataaviiskymppiä, mikä on tosi paljon työttömälle tai nuorelle. Voit yrittää sieltä opiskelupaikkaa tai työpaikkaa. Sieltä annetaan mahdollisuuksia, ja annetaan aikaa miettiä. Sinua opastetaan. Jos epäonnistut tämän kylmän ja karun maailman edessä tai joku hylkää sinut siellä, niin voit tulla Työvoimataloon. Se ei sulje mitään pois. Siinä on tosi hyvä pohja. Ihmisillä on tekemistä ja turvaa ja voi sieltä yrittää ponnistaa jonnekin korkeammalle.”

Kaikkien nuorten ajatukset Työvoimatalosta eivät olleet yhtä yleviä, mutta kuitenkin kohtuullisen positiivisia. Kaikilla haastatelluilla nuorilla oli halu tehdä työtä ja kaikenlainen näpertely nähtiin parempana kuin kotona työttömänä makaaminen. Osa nuorista oli saanut työttömyysaikana ajan kulumaan hyvin esimerkiksi perheenjäseniä auttamalla tai erilaisia asioita harrastamalla. Osa oli kuitenkin kokenut työttömyyden ahdistavana. He kaipasivat päiviin rytmiä ja tekemistä. *”Ei ole tekemistä, päivät ei kulu, eikä saa rahaa mistään”*, tiivistää eräs nuori kokemuksensa työttömänä olosta. Raha nousikin useimpien haastatteluissa keskeisesti esille puhuttaessa Työvoimatalosta. Minimissään 850 euron kuukausipalkka oli useimmille selkeä parannus taloudelliseen tilanteeseen, sillä

muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta nuoret eivät saaneet minkäänlaista työttömyyden perusteella maksettavaa etuutta.

Toiveita

Vaikka 850 euron kuukausipalkka koettiin motivoivana tekijänä, se ei ainakaan nuorten kohdalla näyttäydä ainoana Työvoimataloon tuloon vaikuttavana tekijänä. Tutkimukseen haastatelluilla nuorilla oli selkeä tavoite päästä joko opiskelemaan tai työhön. Ongelmana oli se, että ei ollut varmaa kuvaa siitä, mitä *"tulee tekemään loppuelämänsä"*. Lähitulevaisuudestaankin nuorilla oli yleisesti ottaen melko epäselvä kuva. Osalle nuorista oli vaikea kuvitella, millaista heidän elämänsä on viiden vuoden päästä. Selvää oli vain, että työttömänä he eivät aio olla. Erään haastatellun toteamus *"jossain työssä, pakko olla"* kuvastaa hyvin nuorten ajatuksia tulevaisuudestaan. Ajatus siitä, että työtä ei löytyisikään, olisi *"hirveä"*.

Nuorilla ei niinkään ollut selvää kuvaa siitä, missä he näkevät itsensä asuvan viiden vuoden päästä. Osa pitää Paltamoä hyvänä paikkana asua, eivätkä koe tarvetta muuttaa sieltä pois. Osalle Paltamo on tärkeä paikka ja he ovat sinne kiinnittyneet, mutta ovat valmiita myös muuttamaan tarvittaessa muualle. Paltamo kuvataan pienenä ja rauhallisena paikkana, jossa nuoren on hyvä elää ja kasvaa. *"Ajatukset saavat virrata omaan tahtiin, eikä ole selkeälaista helsinkimäistä kiirettä ja hektisyyttä"*, toteaa eräs nuorista. Rauhallisuudella on kuitenkin kääntöpuolensa, ja muutaman ajatuksissa houkutteli muutto pois, *"katsomaan vähän muualle"*.

Haastatteluista nousi selvästi esiin tietyntaiteinen kotipaikkasidonnaisuus. Yhdessäkään haastattelussa ei mainittu Helsinkiä tai pääkaupunkiseutua vaihtoehtoisena asumispaikkana, vaikka siellä varmasti olisi tarjolla enemmän työllistymismahdollisuuksia kuin Kainuussa. Mahdollisina opiskelu- ja työskentelypaikkakuntina mainittiin Kajaani, Oulu, Jyväskylä ja Kuopio. Vaikka osalla tutkimuksen nuorista tie tulee varmasti jossain vaiheessa kulkemaan kauaksikin etelään tai pohjoiseen, halu pysytellä synnyinseuduilla on selvästi havaittavissa. Opiskelun vuoksi ollaan valmiita lähtemään kauaksikin, mutta kuten eräs haastateltu nuori toteaa: *"Käypi ulkona ja tulee sitten takaisin asettumaan tänne. On siinä jokin kunnioitus Kainuuta ja Paltamoä kohtaan."*

Vaikka kaipuuta muualle olisikin, Paltamo ja Kainuu nähdään potentiaalisina vaihtoehtoina asumiselle myöhemmin elämässä. Toisaalta pois ei välttämättä haluta, mutta se voi olla välttämätöntä, jotta voisi opiskella haluamaansa alaa tai tehdä itselleen mieluista työtä. Paltamossa nuori voi opiskella toisen asteen koulutuksessa lukiossa, mutta ei ammattiin johtavassa koulutuksessa. Lähin ammattiopisto on Kajaanissa, jonne on matkaa noin 30 kilometriä. Paltamo ei suinkaan ole ainoa pieni kunta Suomessa, josta monen nuoren on pakko lähteä ainakin opintojen ajaksi pois. Kun nuorilta kysyttiin, millaista on olla nuori tämän päivän Paltamossa, vastaukset olisivat voineet olla oikeastaan kenen tahansa suomalaisen nuoren. Työhön siirtyminen nähdään vaikeana, koska ei ole työkokemusta. Oma alaa voi olla vaikea löytää ja vaikka löytyisikin, niin opiskelupaikka voi olla kiven alla.

Nuoren työttömän näkökulmasta Työvoimatalo nähtiin hyvänä hankkeena. Työharjoittelusta saatavaan hara-rahan verrattuna Työvoimatalon palkka on lähes kaksinkertainen. Palkka on selvästi suurempi kuin työmarkkinatuki, jos sitä nyt edes saa. Lähes kaikki haastatellut nuoret elivät joko toimeentulotuen tai vanhempiensa tulojen varassa, eivätkä saaneet mitään työttömyysturvaetuuksia. Heille Työvoimatalon palkka merkitsee mahdollisuutta irtautua kodista ja aloittaa itsellinen elämä. Toisekseen Työvoimatalo nähtiin hyvänä, jos nuori syystä tai toisesta viettää niin sanottua väliuotta opintojensa välissä.

Kuten eräs nuori toteaa: *"Kun tulee väliuusia, vähän se elämänhallinta lähtee käsistä. Elämä menee sellaiseksi, että millään ei ole mitään väliä. Jos nuoria ajattelee, niin luulee, että jos ei pääsisi minnekään kouluun, jos kävisi niin huonosti, niin on jokin sellainen juttu, mihin kuitenkin mennä. [...] Työvoimatalo on hyvä vaihtoehto sille väliajalle."*

Näiden tulosten valossa voisi ajatella, että ainakin nuorten näkökulmasta Paltamon työllistämismalli on hankkeena tarkoituksenmukainen. Nuori pääsee kokeilemaan työelämää, tutustumaan erilaisiin ammatteihin ja sitä kautta hakeutumaan opintoihin. Ja vaikka tiedossa olisikin opiskelupaikka tai esimerkiksi armeijaan meno, ei niin sanottua loppoaikaa tarvitse viettää joutilaana, vaan on mahdollisuus tehdä työtä. Nuorten kohdalla työttömyysturvamenoiissa ei välttämättä säästetä yhtä paljon kuin vanhempien työllistettyjen kohdalla, mutta jos malli pystyy estämään yhdenkin nuoren syrjäytymisen, voi se säästää jopa miljoona euroa yhteiskunnan rahoja.

Jatkotoimenpiteet

Mielenkiintoista on, miten ajatukset työllistämismallista nuorten mielissä tulevana vuosina muuttuvat ja mihin he mahdollisesti Työvoimatalosta siirtyvät. Seuraavat haastattelut tullaan tekemään kevään 2010 aikana ja sen jälkeen nuoria seurataan vielä vuoden 2012 loppuun asti. Tuloksista raportoidaan sekä hankkeen tutkimusraporteissa, että omina julkaisuina.

Tutkimushankkeessa on kaksi muuta laadullista osatutkimusta (C ja D), joiden kanssa tämä osatutkimus tekee mahdollisuuksien mukaan yhteistyötä. Etenkin osatutkimus C:n kanssa yhteistyö pyritään pitämään tiiviinä ja tutkimuskysymysten osalta etsitään yhteisiä näkökulmia ja kysymyksenasetteluja.

Lähteet

- Alasuutari, Pertti (1999) Laadullinen tutkimus. 3. uudistettu painos. Tampere: Vastapaino.
- Bazeley, Pat & Richards, Lyn (2000) The NVivo qualitative project book. London: Sage Publications.
- Gibbs, Graham (2002) Qualitative data analysis: Explorations with NVivo. London: Open University Press.
- Huotari, Anne (2009) Paltamon malli: työtä kaikille? Esitys Sosiaalipoliittisen yhdistyksen ja HYVA:n seminaarissa 9.2.2009 Helsingissä.
- Hämäläinen, Ulla (2004) Nuorten tulojen ja toimeentulon palapeli. Tutkimuksia -sarja no. 92. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos.
- Laaksonen, Helena (2001) Nuorten siirtyminen työmarkkinoille 1990-luvun Suomessa. Teoksessa Tapio Kuure (toim.): Aikuis-tumisen pullonkaulat. Nuorten elinolot -vuosikirja. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto, Nuorisosiain neuvottelukunta, Stakes, 86-96.
- Luomanen, Jari & Räsänen, Pekka (2002) Tietokoneavusteinen laadullinen analyysi ja QSR NVivo-ohjelmisto. 2. uudistettu painos. Sosiologian tutkimuksia A 25. Turku: Turun yliopisto.
- Pitkänen, Sari & Koponen, Hannu & Kylmäkoski, Merja & Nieminen, Jarmo & Virjo, Ilkka (2007) Ryhtiä ja ruutia nuorten työvoimapaalveluihin. Nuorten yhteiskuntatutkimuksen toteuttamista ja tuloksia selvittävä tutkimus. Työpoliittinen tutkimus 333. Helsinki: Työministeriö.
- Pohjola, Anneli (1995) Työurien käynnistämistä vaikeudet elämäntulussa. Teoksessa Kari Paakkunainen (toim.): Nuori työtön - itkijä, katsoja vai ratkaisija? Nuorisotutkimusseuran tutkimuksia 1/95. Helsinki: Nuorisotutkimusseura, 20-28.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2007) Nuorten syrjäytymisen ehkäisy. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 146/2007.

Liite E1: Nuorten työllistyminen, haastattelurunko

1. Minkä ikäinen on? Onko asunut koko elämänsä Paltamossa? Käynyt koulunsa Paltamossa? Millainen paikka Paltamo on asua? (mitä hyvää, mitä huonoa) Onko haaveita pois muuttamisesta?
2. Miten pitkään ollut työttömänä? Onko ollut aiemmin työttömänä? Onko ollut työvoimapolitiisissa toimenpiteissä? Millaisina ne on kokenut? Mitä ajattelee työvoimapolitiikasta? Onko saanut karenssia? Onko työmarkkinatuki lakkautettu ilman määräaika? Mitkä tekijät näkee ennen kaikkea työllistymistä vaikeuttavina? (heikko koulutus, heikko työtilanne, alkoholi, huumeet, muut ongelmat)
3. Onko työllistyminen realistinen tavoite Paltamossa? Miten aktiivisesti on hakenut töitä? Onko valmis muuttamaan muualle, jopa ulkomaille? Missä voisi olla sellaisia töitä, joita haluaisi tehdä? Haaveileeko omasta yrityksestä?
4. Millaista työttömyysaika on ollut? Olisiko kaivannut enemmän tukea / minkälaista? (institutionaalinen, sosiaalinen) Millaista arki ja ajankäyttö on työttömänä? Miten tulotaso vaikuttaa elämiseen? (mitä työttömyysturvaa saa) Ajatteleeko, että olisi onnellisempi työssä? (tekeekö työtä rahan vain sisällön vuoksi, missä tavoitteet palkan suhteen) Millaisia kokemuksia on työelämästä?
5. Millaisia odotuksia työstä Työvoimatalossa? Mitä on kuullut Työvoimatalosta ja mistä? Mitä ajatuksia nousi Työvoimatalosta ja millaiset ajatukset ovat nyt? Mitä Työnhakuklubissa on kerrottu Työvoimatalosta? Miten nuoret yleensä ottaen suhtautuvat klubin ryhmässä Työvoimataloon?
6. Miten tullut Työnhakuklubiin? Mistä sai tiedon klubista? Mitä työvoimatoimistossa on kerrottu klubista? Miten suhtautui klubiin tuloon? Miten klubiaika on sujunut? Miten elämä on muuttunut (arki, ajankäyttö, suhtautuminen tulevaisuuteen)? Mitä tekee iltaisin/viikonloppuisin? (näkeekö kavereita, osallistuuko järjestötoimintaan, surffaileeko netissä)
7. Missä näkee itsensä viiden tai kymmenen vuoden päästä? (mitä tekee, missä asuu, onko perhettä, haluaako kouluttautua lisää). Mitä olisi valmis tekemään tavoitteidensa eteen? Jos annettaisiin kolme toivomusta, mitä ne olisivat?
8. Minkä kokee vaikeaksi elämässään? Miten tärkeää työ on ylipäätään? Mitä tekisi, jos saisi kansalaispalkan tyypeistä tuloa?

Osatutkimus F: Mallin prosessiarviointi

Jouko Kajanoja

Paltamon työllistämismallin prosessiarviointi

Tausta ja tavoitteet

Jotta Paltamon työllistämishankkeesta opitaan mahdollisimman paljon, on tärkeä arvioida paitsi sen vaikutuksia, myös itse hanketta ja sen toimeenpanoa. Saattaa olla, että hankkeen toteuttamisen tavalla on olennainen merkitys myös hankkeen vaikutuksiin. Toimeenpanon yksityiskohdat ovat erityisen merkittäviä työllistämisen kokeilussa. Miten tieto hankkeesta on tavoittanut työttömät? Millaisia ovat odotukset? Miten työnhakijat on kohdattu? Miten heidän tilanteensa ja mahdollisuutensa on selvitetty? Miten valmennus ja koulutus ovat sujuneet? Miten hyvin tarjotut työtehtävät ovat vastanneet työnhakijoiden odotuksia? Miten hankkeen yhteistyö muiden hankkeeseen olennaisesti vaikuttavien tahojen kanssa on sujunut? Miten hanke on vaikuttanut eri viranomaisten ja muiden yhteistyötahojen toimintaan? Miten se on vaikuttanut kilpailutilanteeseen? Miten hankkeessa syntynyt työ on vastannut tuotteiden ja palvelusten käyttäjien odotuksia? Mitä ongelmia on ollut? Mikä on vastannut odotuksia ja mikä onnistunut? Ei riitä, että kuvataan hankkeen vaikutuksia, vaan tarvitaan arvioita käytetyistä menettelytavoista. Tarvitaan hyvä kuva hankkeeseen liittyvien eri tahojen käsityksistä. Noudatetut menettelytavat ovat tärkeä vaikutuksia selittävä tekijä. Ilman toteuttajien ja yhteistyötahojen käsitysten kokoamista, jää pimentoon olennaisia asioita hankkeen arvioinnin kannalta.

Toimeenpanon arvioinnilla opitaan toimeenpanossa tehdyistä ratkaisuista. Seuraavalla kerralla on käytettävissä kokemukset keskeisistä onnistumisista ja ongelmista. Reflektio on oppimisen edellytys. Arviointi tuottaa aineistoa työllistämisen käytettyjen menettelytapojen kehittämiseen. Ainakin yhtä tärkeä on kuulla hankkeen toimijoiden eli työllistettyjen ja Työvoimatalon ja Työnhakuklubin henkilökunnan sekä sen kanssa toimineiden eri yhteistyötahojen käsityksiä koko hankkeen vaikutuksista ja onnistumisesta. He edustavat korvaamatonta asiantuntemusta myös hankkeen kokonaisarvioinnin kannalta.

Prosessiarviointi kohdistuu kolmeen ryhmään. Ensimmäisen ryhmän muodostavat paikalliset, maakunnalliset ja valtakunnalliset yhteistahot. Niihin kuuluvat eri viranomaiset, yrittäjäjärjestöt, MTK ja työntekijäjärjestöt. Toiseen ryhmään kuuluvat hankkeen toimeenpanijat eli Työvoimatalon ja Työnhakuklubin henkilökunta. Tältä osin prosessiarviointi täydentää henkilökunnan itsearviointia. Kolmas ryhmä on työllistetyt. Tätä ryhmää tutkivat monet muut arviointitutkimuksen osat. Niissä painopiste on hankkeen arvioinnissa työllistettyjen elämäntilanteen kannalta. Prosessiarvioinnissa työllistetyiltä kysytään heidän käsityksiään hankkeesta, sen osista ja toimeenpanon yksityiskohdista.

Prosessiarvioinnin tavoitteena on siis selvittää mallin toteuttajien ja yhteistyökumppaneiden käsitykset siitä,

- mikä hankkeessa onnistui,
- mikä epäonnistui,
- mitä pitäisi tehdä toisin ja
- mitä hankkeesta opitaan.

Prosessiarvioinnin tuloksia voidaan käyttää myös jo hankkeen kuluessa hankkeen parantamiseksi.

Toteutus

Prosessiarviointi toteutetaan lomakekyselynä, ja sitä täydennetään haastatteluin ja palautekeskusteluin. Arvioinnin alussa järjestettiin 11.11.2009 Paltamon Työvoimatalossa keskustelutilaisuus, jossa esiteltiin prosessiarvioinnin tutkimussuunnitelma ja lomakeluonnoksia. Keskusteluun osallistui Työvoimatalon henkilökuntaa sekä paikallisia yhteistyökumppaneita. Keskustelun tuloksena tarkistettiin sekä tutkimussuunnitelmaa että lomakkeita.

Ensimmäinen kysely lähetettiin sähköisenä lomakkeena vuoden 2009 marraskuussa ja vastaukset saatiin joulukuun alussa. Lomakkeita lähetettiin yhteensä 94 henkilölle, ja niistä palautettiin 56. Neljään osoitteeseen lomake

lähetettiin paperisena, koska vastaajalla ei ollut käytössään sähköpostia. Lomakemalleja oli seitsemän eli kullekin seuraavista vastaajaryhmistä oli oma lomakkeensa (suluissa oleva luku kertoo lähetettyjen ja palautettujen lomakkeiden määrän)

- Työvoimatalon henkilökunta (9/8),
- Työnhakuklubin henkilökunta (3/2),
- Työvoimataloon työllistetyt (12/7),
- työllistämismallin hallinto (työvoimayhdistyksen hallitus ja hankkeen ohjausryhmä) (16/13),
- Paltamon TE-toimipiste (2/2),
- muut paikalliset yhteistyötahot (yrittäjien, MTK:n, STTK:n, SAK:n ja JHL:n paikalliset edustajat, Paltamon kunnanhallinnon edustajat, Kelan Paltamon toimipiste, Kajaanin TE-keskus, Kajaanin TE-toimisto ja Länsi-Kainuun työvoiman palvelukeskus ja maakuntahallinnon edustajat)(47/24) sekä
- lääninhallitus ja ministeriöt (TEM, STM ja VM)(5/0).

Kysely toteutettiin Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen toimesta digium-pohjaisella nettikyselyllä. Lomakkeet lähetettiin henkilöille, ei heitä edustaville organisaatioille. Esimerkiksi ministeriöihin lomakkeet lähetettiin sellaisille virkamiehille, jotka ovat olleet eniten tekemisissä Paltamon työllistämishankkeen kanssa. Ensimmäisen palautuspäivän jälkeen lähetettiin kaksi karhuviestiä, jotka lisäsivät jonkin verran vastaajien määrää. Eri ryhmille lähetetyt lomakkeet poikkesivat tuntuvasti toisistaan. Työvoimatalon henkilökunnalle lähetetty lomake oli yksityiskohtaisiin. Lomakkeissa on joitakin kysymyksiä, joiden vastaukset voidaan kvantifioida, mutta suurin osa vastauksista on avovastauksia. Siten myös analyysi on pääosiltaan kvalitatiivista kuvausta. Vastausten sisältöä selostetaan seuraavassa luvussa.

Saatuja vastauksia käsiteltiin Työvoimatalossa järjestetyssä keskustelutilaisuudessa 16.12.2009. Tilaisuuteen osallistui Työvoimatalon ja Työnhakuklubin henkilökuntaa sekä paikallisia yhteistyökumppaneita.

Tuloksia ensimmäisestä tiedonkeruusta

Vastaajien selvä enemmistö arvioi hankkeen lähteneen hyvin käyntiin lamasta huolimatta, mutta on myös niitä, jotka odottivat hankkeelta enemmän. Yhteistyötahot olivat saaneet hyvin informaatiota hankkeesta ja yhteistyön arvioitiin toteutuneen melko hyvin. Työllistetyt sen sijaan arvioivat saaneensa puutteellisesti tietoa. Tiedottamisen lisäämisen toivomukset koskivatkin hankkeesta tiedottamista työnhakijoille. Tämän tarpeen ilmaisivat myös yhteistyötahot. Kaivattiin toisaalta rautalankamallia hankkeesta ja toisaalta kuvailevaa realistista tietoa Työvoimatalon luonteesta ja sen käytännön toiminnasta. Eniten epäluuloa hanketta kohtaan tunnetaan vastausten mukaan paikallisen väestön piirissä ja samalla vastaajat totesivat, että lisätieto muuttaa suhtautumista myönteisemmäksi. Tällaisen arvion esittävät sekä yhteistyötahot että työllistetyt. Paikallinen väestöhän ei ole suoranaisesti kyselyn vastaajana.

Työnhakuklubiin ja Työvoimataloon tuloon liittyy sekä halua että pakon tunnetta. Kokemuksen karttumisen myötä talon toimintatavat tuntuivat myönteisiltä. Työllistettyjen toiveiden toteutuminen ja työn mielekkyys on pääosin vähintään tyydyttävää. Kielteistäkin suhtautumista on eli osa kokee olevansa väärässä paikassa ja väärissä tehtävissä, mutta päälimmäiseksi jää kuva, että suurin osa työntekijöistä käy työssä mielellään. Työssä ei käydä pelkästään rahan takia. Työssäkäynti tuo rytmiä ja säännöllisyyttä elämään, synnyttää sosiaalisia suhteita ja useimmille työ on vähintään kelvollista. Nämä arviot perustuvat sekä työllistettyjen että henkilökunnan ja joiltakin osin myös yhteistyötahojen vastauksiin.

Työllistymisessä on epätasaisuutta. *"Toisille päivähoitopaikka ja toisilla on töitä enemmän kuin kerkiää tehdä."* Mielekkään työn hankinta on vastauksista päätellen hankkeen koetinkiviä. Vastauksissa ehdotettiin talon sisään uutena työllistämisen muotona metallipajaa. Lisäksi ehdotettiin, että taloon tulisi palkata pelkästään työtehtävien etsimiseen keskittyvä henkilö, jonka toimipiiri ulottuisi myös Paltamon ulkopuolelle. Paltamon kunnan toivottiin työllistävän nykyistä enemmän. Paltamosta sanottiin puuttuvan monia sellaisia toimintoja, joita Työvoimatalo voisi toteuttaa. Toivottiin oppisopimusmenettelyn käynnistymistä. Työllistyminen avoimille markkinoille Paltamossa nähtiin jokseenkin toivottomaksi. Arviota kärjistää kokeilun käynnistyessä alkanut lama.

Kilpailun vääristyminen puhuttaa. Vastaukset antavat aika yksiselitteisen kuvan, että hanke ei ole ainakaan mittavasti vääristänyt kilpailua. Vastauksissa on monta "ei" -vastausta ja monta "mahdollisesti jossain määrin" -vastausta:

- ”Ehkä jossain määrin. Tarvitaan yhteispalaveri yritysjärjestön ja yritysten kanssa, missä sovitaan pelisääntöistä.”
- ”Vain häviävän vähässä määrin, eikä sen pidä vaikuttaa kokeilun jatkoon, jolla on paljon suurempi yhteiskunnallinen merkitys.”

Suurin osa pitää Työnhakuklubia tarpeellisena valmennusjaksona. Ehdotettiin klubin siirtämistä osaksi Työvoimataloa.

”Esimerkiksi 'koulutusyksikkönä' se hyödyntäisi asiakkaiden jatkosijoittumista ja asioiden hoitamista. Näin menetellen yksilökeskusteluja käyneet henkilöt jatkaisivat asiakkaan kanssa koko Työvoimatalossa olon ajan, eikä uusia keskusteluja tarvitsisi käydä uudelleen heti klubin muutaman viikon jälkeen uusin henkilöin.”

Perehdyttämiseen ja työhön valmennukseen toivottiin lisää ammattitaitoisia resursseja sekä lisää koulutusta nykyiselle henkilökunnalle. Asia nähtiin tärkeäksi. Yleisesti ottaen perehdyttämisen ja valmennuksen katsottiin toteutuneen kohtuullisesti, mutta lisäpanostuksia pidettiin useissa talon henkilökunnan vastauksissa tarpeellisina. Valtaosa talon ulkopuolisista vastaajista piti valmentavan henkilökunnan vähäistä tai tuntuvaa lisäystä tarpeellisena.

Terveystieteiden toteuttamiseen oltiin melko tyytyväisiä. Päihdeongelma ja siihen puuttuminen on tärkeä asia ja se on synnyttänyt runsaasti keskustelua. *”Näitä ongelmia riittää ja niiden asianmukainen hoito ja jatkotoimenpiteet ovat hyvin tarpeellisia.”* Vastauksissa esitettiin uusia toimenpiteitä päihdeongelmien käsittelyyn.

Työvoimatalon toiminnan luonteesta esitettiin selvästi ristiriitaisia näkemyksiä. Joistakin vastauksista välittyi käsitys, ettei Työvoimatalon pidä muodostua pysyväksi työpaikaksi, vaan sellaiset henkilöt, joilla ei ole edellytyksiä sijoittua avoimille työmarkkinoille, tulisi sijoittaa muualle. *”Työkyvyttömät tulisi ohjata jatkoon jonnekin muualle.”* Toisaalta todettiin, että *”tarvitaan pysyvät välityömarkkinat”* ja sillä ilmeisesti tarkoitettiin, että myös Työvoimatalo voisi toimia pysyvänä välityömarkkinana.

Asiaan liittyy myös vastauksissa esitetty arvio, että taloon työllistyneistä *”nyt n. 15 % voisi työllistyä avoimille työmarkkinoille”*. Toisessa arviossa mainittiin vastaavaksi luvuksi 20 prosenttia. Ei syntynyt selvää kuvaa siitä, miten toiminnan Työvoimatalossa arvellaan vaikuttavan työllistämismahdollisuuksiin, vaikka monissa vastauksissa ilmenee vahvaa uskoa Työvoimatalon valmiuksia lisääviin vaikutuksiin. Edelleen esitettiin, että *”osaavien ja pystyvien työntekijöiden, joiden työpanosta Työvoimatalo tarvitsee, pitäisi pystyä tekemään töitä täydellä työajalla ja kohtuullisella palkalla”*.

Joissakin vastauksissa arvellaan kuntouttavan työn tarpeen lisääntyvän, mikä viittaa siihen, että Työvoimataloon olisi tulossa sosiaalisesti ongelmallisempia työllistettäviä verrattuna tähänastisille tulleisiin. Kuntouttava työtoiminta onkin nyt käynnistymässä. Se oli alun perin tarkoituksin ja on merkittävä muutos. Tähän asti minimipalkka on ollut 850 euroa kuussa ja se on edellyttänyt vajaan viiden tunnin minimityöaika. Kuntouttavaan työtoimintaan osoitettaneen, joiden ei arvella selviytyvän palkan edellyttämästä minimityöpanoksesta. Kuntouttava työtoiminta merkitsee työttömyyspäivärahan jatkumista ja sen lisäksi maksetaan kahdeksan euron kulukorvaus toteutuneilta työtoimintapäivältä ja matkakustannukset korvataan toimeentulotukena. Taloon tulee entistä selkeämmin kahden kerroksen väkeä: vähintään minimipalkkaa saavat työsuhteiset ja kuntouttavan työtoiminnan piirissä olevat.

Asiaan liittyy myös yhdessä vastauksessa ilmennyt ehdotus, että *”nuoret ilman ammattikoulutusta ovat kouluun tai kuntouttavan työtoiminnan työpaikkoihin: jumittuvat tänne, kun saavat 850 euroa kuukaudessa.”* Ongelma ilmeni Saksan Bad Schmiedeburgin kaupungissa toteutetussa Paltamon kokeilua muistuttavassa kokeilussa, jossa haasteeksi koettiin saada ihmiset siirtymään kansalaistyöstä avoimille työmarkkinoille, koska he viihtyivät liian hyvin kansalaistyössä. Osalle henkilöistä välityömarkkinajaksosta tuli pitkäaikainen heidän sosiaali- ja terveysongelmiensa vuoksi.

Huolta nuorten juuttumisesta Työvoimataloon ehkä vähentää se, että työllistetyt kokevat Työvoimatalossa maksetun palkan yleensä huonoksi. Tämän vastapainoksi monessa vastauksessa korostettiin sitä, että Työvoimatalo antaa mahdollisuuden kuulua johonkin ja että tärkeintä on ollut työssä käymisen kulttuurin luominen ja työyhteisön sosiaalinen tuki. Vastauksissa hankkeen aktivoivan vaikutuksen arveltiin kohdistuvan erityisesti nuoriin parantamalla heidän työllistymisen ja koulutukseen hakeutumisen mahdollisuuksiaan.

Monet vastaajat ovat käyttäneet Työvoimatalon palveluja. Vastauksissa ilmenevät kokemukset Työvoimatalon palveluista ja hankkeen tarjoamasta työvoimasta olivat pääosin kiittäviä: *”laatu on ollut hyvä ja neuvokkuutta on työntekijöillä riittänyt”*. Mutta jossakin vastauksessa todettiin, että kokemukset ovat olleet *”vaihtelevia”* ja että on ilmennyt *”motivaation puutetta”*.

Prosessiarvioinnin ensimmäisen kyselykierroksen perusteella ydinkysymyksiä mallin onnistumisen kannalta näyttävät olevan mielekkäiden työtehtävien hankinta, valmentavan työotteen määrällinen ja laadullinen vahvistaminen sekä selkeä asenne hankkeen suhteesta työ- ja sosiaalipoliittisiin tavoitteisiin eli missä määrin Työvoimatalo voi olla pitkäaikainen työllistäjä. Kokonaisuudessaan Paltamon työllistämismallia pidettiin melko yksimielisesti kannatettavana ja kehittämiskelpoisena. Myös mallin soveltamiseen muualla Suomessa suhtauduttiin myönteisesti.

Jatkotyö

Seuraava kysely palautekeskusteluineen ja haastatteluineen on suunniteltu toteutettavaksi vuoden 2011 alkupuolella ja kolmas kokeilun päättyessä vuoden 2012 lopussa.

Seuraavilla kierroksilla on tarkoitus keskittyä ensimmäistä kierrosta enemmän työllistettyihin. Alun perin prosessiarviointi oli tarkoitus kohdistaa hankkeen toimihenkilöihin ja yhteistyötahoihin. Sitten ilmeni, että arviointitutkimuksen terveys- ja hyvinvointivaikutusten tutkimusosiossa kysytään työllistyneiden kokemuksia työllistämiskokeilusta, mutta kysymykset ovat niin yleisluonteisia, ettei niistä saa riittävästi tietoa prosessiarvioinnin pohjaksi. Prosessiarviointi edellyttää avoimia kysymyksiä. Niiden käsittely on työlästä eikä sellaisia ole mahdollista sisällyttää ainakaan riittävässä määrin terveys- ja hyvinvointivaikutusten tutkimusosiin. Niinpä prosessiarviointiin päätettiin loppuvaiheessa sisällyttää työllistetyille tehtävä otospohjainen kysely. Otoksen valitsi luottamusmies Päivi Soldatkin siten, että mukaan tuli nuoria ja ikääntyneitä, klubin kautta ja suoraan Työvoimataloon tulleita ja miehiä ja naisia. Lisäksi varmistettiin, että otokseen kuului myös ohjauslisää saavia ja talon ulkopuolelle työllistettyjä. Otoksen kooksi tuli kolmesta ja niistä seitsemän vastasi. Seuraavalla kierroksella otoksen kokoa on syytä selvästi kasvattaa ja pyrkiä varmistamaan, vaikkapa haastattelumenettelyä käyttämällä, riittävä vastaajien määrä.

Myös ministeriöihin ja lääninhallituksiin kohdistettu kysely on syytä harkita uudelleen. Nyt näiltä tahoilta ei saatu vastauksia. Syynä saattoi olla virkamiesten haluttomuus vastata sellaisiin kysymyksiin, joissa ei voi välttää kannanottoja kiistanalaisiin kysymyksiin.

Paltamon työllistämiskokeilun ja paikallisen yritystoiminnan väliset suhteet herättävät monenlaisia kysymyksiä. Keskustelua käydään siitä, vääristääkö työllisyysuhanke kilpailua. Toisaalta yritykset voivat vuokrata työvoimaa Työvoimatalolta ja käyttää Työvoimataloa alihankkijana. Arviointitutkimuksen ja yrittäjien edustajien välillä onkin käyty keskustelua erillisen Paltamon yrittäjiin kohdistuvan kyselyn toimeenpanosta osana prosessiarviointia.

Yhtymäkohdat muihin osatutkimuksiin

Prosessiarvioinnin kyselyjen kysymyksenasettelussa hyödynnetään muissa osatutkimuksissa syntyvää tietoa ja otetaan huomioon muiden osatutkimusten tiedon tarpeita. Toisaalta prosessiarvioinnin tuloksia voidaan hyödyntää muissa osatutkimuksissa. Prosessiarvioinnissa on tarpeen kiinteä yhteys Työvoimatalon itsearviointiin. Suurin osa yhteydenpidosta osatutkimuksiin on tapahtunut projekti- ja tutkimusryhmän tapaamisissa. Ne ovat olleet erittäin tarpeellisia arvioinnin tiedonvaihdon ja arvioinnin suuntaamisen kannalta, mutta niissä asioiden käsittely jää välttämättä niin yleiselle tasolle, että osatutkimusten kahdenkeskisille keskusteluille on kasvavaa tarvetta.

Osatutkimus G: Työvoimatalon itsearviointi

Leila Pölkky-Pieskä

Itsearviointi

Paltamon työvoimayhdistys ry:n hallitus ja hallinto- ja ohjaavahenkilöstö arvioivat toimintaansa jatkuvasti sekä erillisten kehittämis- ja arviointiseminaarien yhteydessä. Ensimmäinen, hallituksen seminaari, pidettiin 27.–28.7.2009 ja vastaava hallinnon ja ohjaajien seminaari 26.–27.8.2009, molemmat Rokualla. Seminaareissa arvioitiin tehtyjä toimenpiteitä ja suunniteltiin tulevaa. Molemmissa seminaareissa tehtiin SWOT-analyysi. Reilun puolen vuoden toiminnan jälkeen tehtyjen SWOT-analyysien yhteenvetona voidaan todeta seuraavaa:

Vahvuudet

Vahvuuksina pidettiin hankkeen rahoituspohjaa (ei EU-rahaa) ja taloutta ylipäätään. Kuntaa pidettiin hankkeeseen sopivankokoisena ja työttömien määrää realistisena suhteessa työllistämismahdollisuuksiin. Hankkeen toteuttamiselle todettiin olevan olemassa asianmukaiset puitteet: rakennus, osaaminen ja tekijät. Merkittäväksi eduksi luettiin henkilöstö, sen osaamisen monipuolisuus, ammattitaito, työnjohto, hyvää henki ja motivaatio. Hankkeen mahdollistama kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jatkuvaa kehittämistä, innovatiivisuutta ja yksilöllistä tukemista pidettiin keskeisinä tekijöinä. Työllistettyjen aktivointi, koulutus ja sosiaalisten suhteiden kehittyminen nähtiin positiivisina asioina.

Hankkeen toteuttamisen kannalta varsin myönteinen merkitys on hallituksen kehittämishengellä ja monen tason päättäjien tuella. Vahvuuksina koettiin myös oma työterveyshuolto, korkealaatuiset lääkäripalvelut ja pitkällä tähtäimellä terveyshuollon kustannusten laskeminen. Lisäksi pohdittiin, että Työvoimayhdistyksen työntekijät voivat tehdä tehtäviä, joita muut eivät tee. Julkisuus ja näkyvyys todettiin olevan positiivinen asia. Tasokasta tutkimustoimintaa hankkeesta pidettiin tärkeänä.

Heikkoudet

Heikkoutena nähtiin, että ei ole olemassa vastaavaa hankekokemusta, jota voitaisiin hyödyntää ja liian lyhyt toteuttamisaika näin mittavalle hankkeelle. Toimintaa hankaloittavaksi koettiin jäykkä byrokratia (vaitiolovelvollisuus, oppisopimussäädökset), kilpailutusvaatimukset, liian nopea sisäänottoaikataulu ja yhteiskunnan heikosta taloudellisesta tilanteesta johtuva ulkopuolisten työpaikkojen vähyys ja laskutettavan työn hankkiminen tilanteessa, jossa työtä pitäisi löytyä monenlaisille työntekijöille, niin koulutetuille kuin kouluttamattomille. Toisaalta ongelmia voi aiheuttaa myös alan osaajien löytyminen tiettyihin töihin.

Haastavaa työllistämistoimissa ja koulutuksen sekä valmennuksen suunnittelussa ja toteuttamisessa on työllistettyjen työntekijöiden vähäinen ammattitaito ja työkokemus. Toisaalta ongelmaksi nähtiin myös työllistettyjen heikko työkuunto, heidän puutteellinen halunsa tehdä työtä ja oma-aloitteisuuden vähäisyys, joillakin heistä oleva negatiivinen asenne (työntekijät ”pakkotyössä”) sekä päihde- ja mielenterveysongelmat. Heikkoutena koettiin toimihenkilöiden vähäinen määrä ja heidän välillään huonosti toteutuva tasa-arvoisuus ja tasapuolisuus sekä heidän ansiotasonsa mahdollinen heikkeneminen hankkeen jälkeen. Työvoimayhdistyksen imago työnantajana tulkittiin myös heikkoudeksi.

Mahdollisuudet

Hanke nähdään innovatiivisena ja rajattomana *mahdollisuutena* kuntalaisille ja Paltamon elinkeinoelämälle sekä myös Kainuun kehittymiselle. Paltamo saadaan hankkeen avulla maailmankartalle. Lisäksi Paltamon sijaintia ja kulkuyhteyksiä pidetään hyvinä. Toisaalta pohdittiin, että idea voisi paremmin toimia Paltamoa isommissa paikoissa. Yhteisöllisyyden, me-hengen ja yksilöllisyyden koettiin toteutuvan. Katsottiin, että *hyvät käytännöt* pitäisi saada laajaan käyttöön ja niillä voisi vaikuttaa työttömyyden poistumiseen. Työttömille ei enää makseta toimet-

tomuudesta, vaan korvaus on vastikkeellista ja työntekijä saa pysyvän työpaikan. Näin hyvinvointi lisääntyy ja pahoinvointi vähentyy.

Todettiin, että Työvoimayhdistyksellä on monen alan työntekijöitä ja monipuolista osaamista käytettävissä ja työntekijöiden saatavuus on helppoa. Lisäksi pidettiin tärkeänä, että nuorten työttömyys on hankkeen avulla mahdollista ehkäistä, kunhan hankkeelle taataan jatko- ja laajennusmahdollisuudet. Työkunnon ylläpitämisen ja kouluttautumisen merkitystä korostettiin. Seurauksena voisi olla työn perässä lähteminen muuallekin. Yhdistysten toiminnalle edullisen työvoiman saatavuus nähtiin elinehdoksi. Hankkeen katsottiin vaikuttavan kierrätykseen ja yleiseen siisteyteen.

Uhkat

Pahimpina *uhkina* koettiin tulorahoituksen riittävyys laman aikana. Todettiin, että jos työvoimahallintoa ei kiinnosta, valtiovarainministeriö ei lähde mukaan. Talouden tasapainottomuus, maailman tilanne ja kokeilun jatko nähtiin ongelmina. Lisäksi uhkina pidettiin työntekijöiden haastavuutta, heidän kiinnostumattomuuttaan koulutukseen ja sitä, että he eivät osaa ottaa vastuuta omasta elämästään, työntekijöiden määrää Työvoimatalossa ja jatkosijoitusta Työvoimatalon ulkopuolelle sekä mielekkäiden työpaikkojen löytämistä. Toisaalta pohdittiin ammattitaitoisen työvoiman saantia, toisaalta töiden riittävyyttä. Erityisenä uhkana nähtiin esimiesten jaksaminen, kuormitus ja sitoutuminen. Kilpailutilanne ja sen vääristyminen nostettiin esille, samoin mietittiin yritysmaailmasta nousevaa vastustusta ja ammattiyhdistysihmisten suunnalta tulevaa sanomista. Lisäksi pohdittiin tiettyjen tahojen halua vahingoittaa Työvoimayhdistyksen toimintaa, mustamaalausta eli paha kello... Julkisuus koettiin myös uhaksi, samoin uskon puute hankkeen vaikuttavuuteen. Samalla kuitenkin todettiin, että tutkimuksen kautta vaikuttavuus todistetaan.

Osatutkimus H: Tulonsiirrot ja kannustavuus

Jouko Karjalainen, Pasi Moisio ja Katri Hannikainen-Ingman

Tulonsiirrot ja kannustavuus

Paltamon työllistämiskokeilun keskeisenä oivalluksena on, että työttömyyden ja aktiivisen työvoimapolitiikan kustannukset ovat paljon suuremmat kuin työttömyysturvamenot ja aktivointitoimien kustannukset. Työttömyys aiheuttaa veromenetyksiä sekä menojen kasvua toimeentuloturvamenoissa ja sosiaali- ja terveyspalveluissa. Aktiivisen työllisyyspolitiikan vaikutuksia julkisten palvelujen käyttöön ja kustannuksiin selvitetään tutkimushankkeen muissa osatutkimuksissa. Työttömyys aiheuttaa myös muun toimeentuloturvajärjestelmän kautta lisäkuluja paljon laajemmin kuin pelkästään työttömyysturvamenojen kasvua. Työttömyys lisää sosiaaliturvan menoja erityisesti asumistuen ja toimeentulotuen kautta. Työmarkkinatuen saajista yli puolet saa myös toimeentulotukea ja useimmat myös asumistukea.

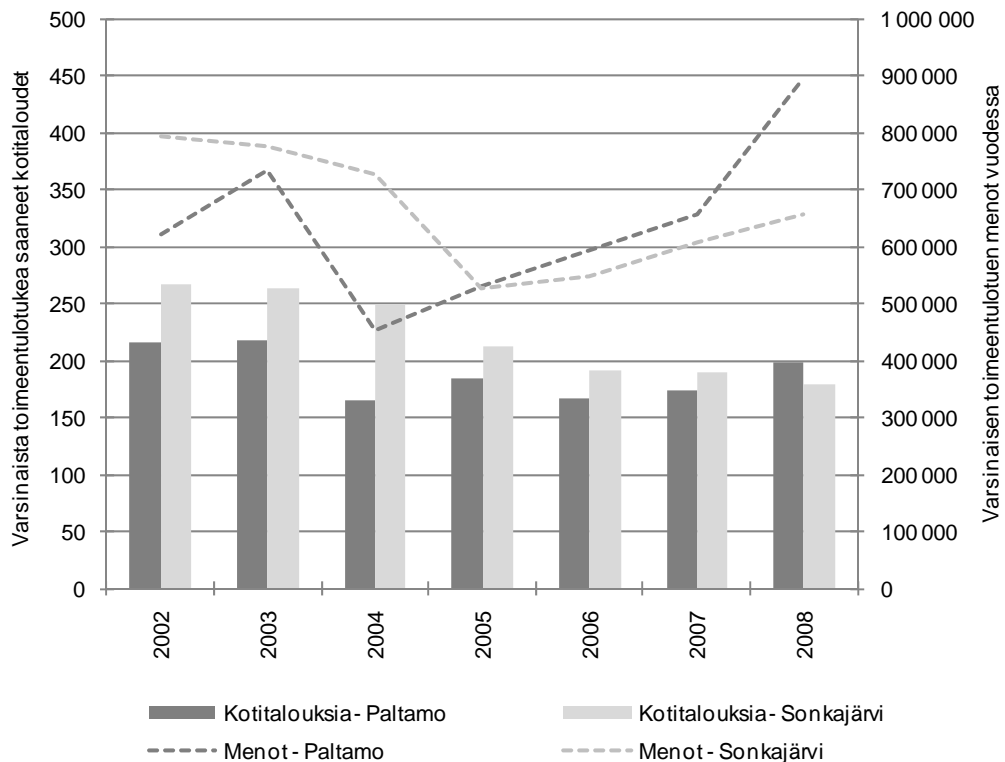
Paltamon kunta on poikkeus työttömyystilastoissa. Paltamon työttömien määrä on laskenut vuoden aikana lähes kolmanneksella, kun samaan aikaan koko maahan työttömiä on tullut yli 40 prosenttia lisää. Työtä kaikille -hankkeen budjetti on vuonna 2010 noin 7,6 miljoonaa euroa, josta valtaosa tulee kuntayhtymän kautta valtion budjetista. Tällä rahalla on tarkoitus työllistää noin kolme ja puoli sataa henkeä. Paltamon työllistämiskokeilussa kaikki työttömän toimeentuloturvaetuudet kootaan yhteen ja niistä muodostetaan ansiotuloja muistuttava työpalkka. Kokeilun aikana rahat tulevat suoraan valtion budjetista ja vastaavien säästöjen pitäisi näkyä Kelan ja sosiaalitoimen menojen pienentymisenä. Näin saatava työpalkka kerryttää työeläkettä. Työttömyysturvassa, asumistuessa ja toimeentulotuessa olevista tulojen yhteensovituksista ja tarveharkinnasta luovutaan. Tämän pitäisi tuoda aidosti lisätuloja useamman jäsenen kotitalouteen.

Perus- ja vähimmäisturvan kokoaminen yhteen ja muuttaminen työpalkaksi tällä tavoin on ainutlaatuinen kokeilu Suomessa. Osatutkimuksessa on tarkoitus selvittää perus- ja vähimmäisturvaetuuksista muodostetun työpalkan yhteensovitus muun toimeentuloturvan kanssa. Samalla tuotetaan tarkka kuvaus työllistämismallista toimeentuloturvan määräytymisen ja kannustavuuden näkökulmasta. Tarkka kuvaus työpalkan ja toimeentuloturvan yhteensovituksista on tarpeellinen, mikäli mallia halutaan soveltaa valtakunnallisesti.

Tutkimuksen toteutus

Käytännössä osatutkimuksessa keskitytään selvittämään työpalkan suhdetta Kelan etuuksiin sekä Paltamossa (Sonkajärvellä) käytössä oleviin toimeentulotuen myöntämiskäytäntöihin. Yhtenä keskeisenä kysymyksenä työpalkan ja toimeentuloturvan yhteensovituksessa on mallin vaikutukset täydentävän toimeentulotuen käyttöön Paltamossa. Täydentävän toimeentulotuen käytöllä on myös merkitystä mallin kokonaiskustannuksia arvioitaessa. Täydentävän toimeentulotuen käyttö työpalkalla olevilla voi liittyä korvattaviin asumis- ja terveydenhuoltomenoihin.

Tutkimusaineistona ovat Kela-Toimeentulotuki-rekisteriyhdistelyn lisäksi haastattelut ja dokumentit. Kela-Toimeentulotuki-rekisteriyhdistely sisältää kaikki jotain Kelan etuutta tai toimeentulotukea saaneet henkilöt ja kotitaloudet jokaisen vuoden marraskuun viimeisenä päivänä. Aineiston avulla voidaan tarkastella aikasarjoin varsinaisen ja täydentävän toimeentulotuen asiakasmääriä ja menoja sekä asiakkaiden sosioekonomista asemaa ja Kelan etuuksien saamista Paltamossa ja Sonkajärvellä 2000-luvulla. Viimeisin rekisteriyhdistely on vuodelta 2006 ja rekisteriyhdistelyn päivittäminen vuoteen 2009 on työn alla. Toimeentulotukirekisteristä johdettujen tarkastelujen mukaan varsinaisen toimeentulotuen asiakasmäärissä tai menoissa ei ole tapahtunut Paltamossa suuria muutoksia Sonkajärven kehitykseen nähden vuosina 2002–2008.



Kuvio 1. Varsinaisen toimeentulotuen asiakasmäärät ja menot Paltamossa ja Sonkajärvellä 2002–2008.

Kehitys on noudatellut samoja vaihteluita molemmissa kunnissa. Näin ollen voidaan arvioida, että mahdolliset muutokset vuonna 2009 Paltamon toimeentulotuen menoissa ja asiakasmäärissä suhteessa Sonkajärven vastaaviin ovat kokeilun vaikutuksia. Selvää on se, että asumistuen ja perustoimeentulotuen menojen on täytynyt laskea Paltamossa vuonna 2009 työllistämiskokeilun alettua.

Tuloksia ensimmäisestä tiedonkeruusta

Ensimmäisten haastattelujen perusteella täydentävä toimeentulotuen käyttö on kuitenkin edelleen melko tavallista, eivätkä kaikki haastateltavat pitäneet tarjolla olleita työtehtäviä erityisen kannustavina. Myös työpalkan määrää, joka perustuu tehtyihin työtunteihin, pidettiin usein riittämättömänä. Tutkimuksen haastatteluaineiston avulla onkin tarkoitus saada kuva Paltamon työpalkan yhteensovituksesta toimeentuloturvan kanssa, työpalkan kannustavuudesta ja mahdollisista sanktioista. Tätä varten haastatellaan sosiaalityöntekijöitä, virkamiehiä, Työvoimatalon työntekijöitä ja Työvoimatalolle tai sen kautta työllistettyjä.

Haastattelut tallennetaan vain haastateltavan suostumuksella ja muistiinpanot haastatteluista ovat luottamuksellisia. Muistiinpanot tuhoetaan tutkimuksen päätyttyä. Tarkasteltavina dokumentteina ovat Paltamon, Sonkajärven ja Kainuun kuntayhtymän toimeentulotuen sisäiset ohjeistukset ja dokumentit.

Jatkotyö

Osatutkimuksen tekijöinä ovat yksikön päällikkö Pasi Moisio, tutkija Jouko Karjalainen ja tutkija Katri Hannikainen-Ingman Terveyden ja hyvinvoinninlaitoksen vähimmäisturvayksiköstä. Hankkeen tutkijat toimivat läheisessä yhteistyössä osatutkimusten I ja J (Taloudellinen vaikuttavuus ja kuntatalous, Työllistämishankkeiden vaikutusten arvioinnin perusmalli) tutkijoiden kanssa.

Osatutkimus I: Kuntatalous ja taloudellinen vaikuttavuus

Kari Hämäläinen, Ulla Hämäläinen ja Antti Moisio

Taloudellisten vaikutusten arviointi

Tutkimuksen tausta ja tavoitteet

Paltamon kunta on lähtenyt rohkeasti omille linjoilleen työttömyyden hoidossa. Kunnassa on vuoden 2009 alusta aloittanut toimintansa työllistämiskokeilu, jossa siirrytään etuusperusteisesta työttömyyden hoidosta aktiiviperusteiseen työttömien työllistämiseen. Työkykyiset työttömät työllistetään Paltamon työvoimayhdistyksen ylläpitämään Työvoimataloon tai heitä rohkaistaan hakeutumaan koulutukseen. Alentuneen työkyvyn henkilöille tarjotaan mahdollisuuksien mukaan kuntouttavaa työtoimintaa, kuntoutusta ja ääritapauksissa autetaan eläkejärjestelyissä.

Työllistämishankkeen periaatteellisenä ajatuksena on kerätä kaikki työttömyyden hoitoon tavallisesti kuluvat varat yhteen ja käyttää niitä työttömien työllistämiseen. Ensisijaisena tavoitteena on työttömien työllistyminen avoimille työmarkkinoille parantamalla käytettävissä olevien resurssien vaikuttavuutta. Työllistämishanketta ei voi kuitenkaan käsitellä pelkkänä työvoimapolitiittisena kokeiluna. Paltamon mallin toivotaan vaikuttavan myös yksilöiden ja kotitalouksien hyvinvointiin ja toimeentuloon sekä estävän syrjäytymistä. Kuntatasolla hankkeen toivotaan pienentävän sosiaali- ja terveysmenoja siinä määrin, että nämä yhdessä työttömyyden hoitoon tavallisesti kuluvien varojen kanssa auttavat kattamaan Työvoimatalon pyörittämisestä syntyvät kustannukset.

Alustava kuva kuntatasolta

Yhden kunnan alueelle rajoittuva kokeilu on hankala arvioitava kuntatason aineistoilla. Kokeilun todelliset vaikutukset sekoittuvat helposti alueellisiin eroihin tai yksittäisiin tapahtumiin. Esimerkiksi suuren työnantajan saapuminen tai poistuminen kokeilualueelta peittää helposti alleen arvioitavan politiikkatoimen työmarkkinavaikutukset. Yhden kokeilukunnan tapauksessa kuntatason vaikuttavuusarviot jäävät väistämättä vain suuntaa-antaviksi.

Kokeilualueiden sisäiset muutokset saadaan puhdistettua vaikuttavuusarviosta altistamalla vain osa kokeilualueen kohderyhmästä ehdotetulle politiikkatoimelle. Tällöin osa kokeilualueen henkilöistä tai yrityksistä jatkaa nykyisen järjestelmän mukaisesti ja tarjoaa vertailuryhmän politiikkatoimen kohderyhmälle. Jos ryhmät vielä satunnaistetaan, alue-eroista puhdistettu vaikuttavuusarvio saataisiin yksinkertaisesti vertailemalla ryhmiä keskenään. Paltamon tapauksessa työttömien jakaminen koe- ja kontrolliryhmään koko kokeilun ajaksi olisi selvästi ollut työllistämishankkeen tavoitteiden vastaista. Jälkikäteen ajateltuna olisi kuitenkin ollut järkevää satunnaistaa joitain ryhmiä kokeilun ulkopuolelle puoleksi vuodeksi. Tutkimusasetelma olisi mahdollistanut uhka- ja lukkiutumisaikutusten arvioinnin, joista etenkin ensimmäinen voi Saksan vastaavanlaisen kokeilun tulosten perusteella olla pääasiallinen työllisyyteen vaikuttava tekijä (Schoeb ja Thum, 2007).

Paltamon työllistämishankkeen kokonaisvaltaisuus muodostaa oman haasteensa, sillä se vaikuttaa monin tavoin kuntaan ja sen asukkaisiin. Työllistämiskokeilun suorat kustannukset ovat suhteellisen hyvin hallittavissa, jos niiden ajatellaan syntyvän työnhakijoiden työllistämiseen tarvittavista palkoista ja muista resursseista, Työvoimatalon henkilöstön palkkakustannuksista, terveystarkastuksista ja niin edelleen. Näihin on vuodelle 2010 budjetoitu kaikkiaan 7,6 miljoonaa euroa. Kokonaiskustannuksista voidaan suoraan vähentää työttömille tavallisesti maksettavat etuudet sekä Työvoimatalon työpanoksesta saamat vuokratuotot. Nämäkin luvut ovat melko helposti saatavilla, sillä Työvoimatalon maksama palkka perustuu työttömien aiemmin saamiin etuuksiin ja vuokratulot selviävät suoraan Työvoimatalosta.

Ongelmaksi muodostuvat työllisyyskokeilun epäsuorat vaikutukset kuntatason tuloihin ja menoihin. Verokerätyvät muuttuvat, jos kokeilu kiihdyttää työttömien työllistymistä avoimille työmarkkinoille (kunnallisverotulot) tai vaikuttaa alueen yritysten liikevoittoihin (yhteisöverotulot). Työttömyyden alentuessa sosiaalihuollon valtio-osuudet laskevat. Toimeentulotukimenojen muutokset heijastuvat puolestaan laskennallisiin valtio-osuuksiin. Valtio-osuusjärjestelmä ylipäättään on alituisen muutoksen alaisena, mikä heijastuu seurantajaksolla kuntatalou-

teen. Menopuolella muutoksia tapahtuu sosiaali- ja terveystoimien lastenhoitopalveluiden tarpeiden kasvaessa ja mahdollisten terveysvaikutusten kautta. Pitkäaikaistyöttömyyden hoitomenot pienentyvät, kun yli 500-päivää työmarkkinatukea saaneet henkilöt siirtyvät Työvoimatalon asiakkaiksi. Listaa voisi jatkaa vielä pidemmäksikin, mutta perimmäinen viesti mahdollisten vaikutusten moninaisuudesta lienee selvä.

Kuntatason arvioinnissa ei voi unohtaa erilaisia vuoto- ja syrjäyttämisaikutuksia. Vuotoja syntyy, mikäli osa Työvoimataloon palkatuista työnhakijoista työllistyisi avoimille työmarkkinoille ilman Työvoimatalon toimintaa. Vaikutukset riippuvat olennaisesti siitä, miten sujuvasti Työvoimatalon järjestelmä sallii työntekijän välittömän siirtymisen avoimille työmarkkinoille mahdollisuuden ilmaantuessa. Vieläkin suuremmaksi ongelmaksi saattaa muodostua työllistämishankkeen syrjäyttämisaikutukset. Työvoimatalo myy työnhakijoiden työpanosta talon ulkopuolelle, mistä syntyy ainakin osittainen kilpailutilanne yksityisen sektorin kanssa. Mikäli tuettu työpanos vaikuttaa yksityisen sektorin toimintamahdollisuuksiin, toiminnan epäsuorat kustannukset kasvavat muutoinkin kuin yhteisöverojen kautta.

Tarkennettu kuva yksilötasolta

Työvoimataloon tapahtuva työllistäminen rinnastuu jossain määrin työvoimahallinnon aktiivisiin toimenpiteisiin. Kansainvälinen kokemus osoittaa etenkin ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan asetettavien aktivointivarojen aiheuttavan sen, että osa työttömistä siirtyy työelämään ennen aktivointitoimiin joutumista (Geerdsen, 2006). Vastaavia kokemuksia on saatu Paltamon mallille sukua olevan Bad Schmiedebergin kansalaistyökokeilun yhteydessä (Schoeb ja Thum, 2007). Havainnot viittaavat siihen, että työllistämiskokeilu on vaikuttanut kunnan työttömyyden rakenteeseen jo ennen käynnistymistään. Uhkavaikutus on mitä ilmeisimmin kohdistunut helpoiten työllistyviin henkilöihin, sillä Suomessa aktivoinnin lisäämisen ei ole havaittu vaikuttavan pitkään työmarkkinatuella olleisiin (Hämäläinen ym., 2009).

Paltamossa voi tapahtua muutakin liikehdintää koko kuntaa koskevan intervention seurauksena. Työllistämishankkeen kohderyhmänä olevien työttömien rakenne muuttuu, jos tieto Työvoimataloon työllistymisestä aktivoi työvoiman ulkopuolella olevia kuntalaisia ilmoittautumaan työvoimatoimistoon. Kokonaan poissuljettua ei ole sekään, että kokeilu vaikuttaa kunnan väestökehitykseen. Työvoimatalon tarjoamat työt saattavat houkuttaa työttömiä Paltamoon viereisistä kunnista. Uhkavaikutuksen kautta osa Paltamon työttömistä saattaa puolestaan muuttaa naapurikuntiin. Lisäksi Työvoimatalon tarjoamat työtehtävät tai yksilölliset kouluttautumissuunnitelmat voivat vaikuttaa nuorten kouluttautumispäätöksiin ja tätä kautta heidän muuttopäätöksiinsä. Nuoret siirtyvät ylipäättään aikuisia rivakammin eri työmarkkinatilojen välillä, joten kokeiluvaikutukset saattavat olla suurimmillaan juuri nuorten keskuudessa.

Miksi työttömyyden ja väestörakenteen muutosten hahmottaminen on arvioinnin kannalta tärkeä? Paltamon mallin pääasiallinen tarkoitus on auttaa työttömiä työllistymään avoimille työmarkkinoille. Työllistämisen kustannukset kasvavat työnhakijoiden työnsaantimahdollisuuksien pienetessä. Mikäli kunnan väestö tai työllistämishankkeen kohteena oleva työttömien joukko muuttuu uhkavaikutusten, aktivoitumisten tai muiden mahdollisten kanavien kautta, muutokset heijastuvat kokeilun kustannuksiin. Äärimmäisessä tapauksessa helpoimmin työllistyvät poistuvat työttömyydestä ennen Työvoimataloon saapumista. Jos tilalle tulee vaikeasti työllistyviä henkilöitä työvoiman ulkopuolelta ja naapurikunnista, työllistämiskokeilun kohderyhmän koko pysyy samana, mutta työllistämisen kustannukset kasvavat ja Työvoimatalon saamat vuokratuotot laskevat.

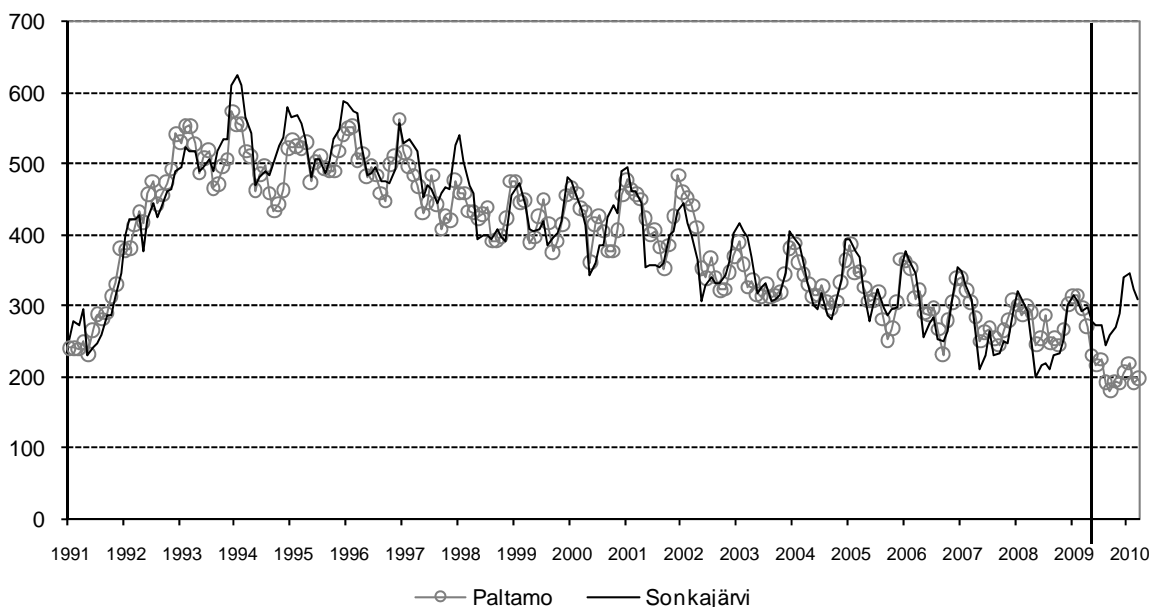
Oikean kuvan hahmottamista hankaloittaa entisestään Paltamon mallin aloittamiskohtaan osunut voimakas talouden alamäki, mikä kasvattaa työllistämiskokeilun kohdejoukkoa entisestään. Edes vähänkään uskottavammassa vaikuttavuusarvioissa on selvitettävä työttömyyden rakenteen muutokset ja pyrittävä poistamaan ne, yhdessä yleisen työllisyystilanteen heikentymisen kanssa, Paltamon työllistämishankkeen todellisista vaikutuksista. Tähän tarvitaan kuntatason tietojen lisäksi yksilötason aineistoa.

Toteutus

Kuntataso

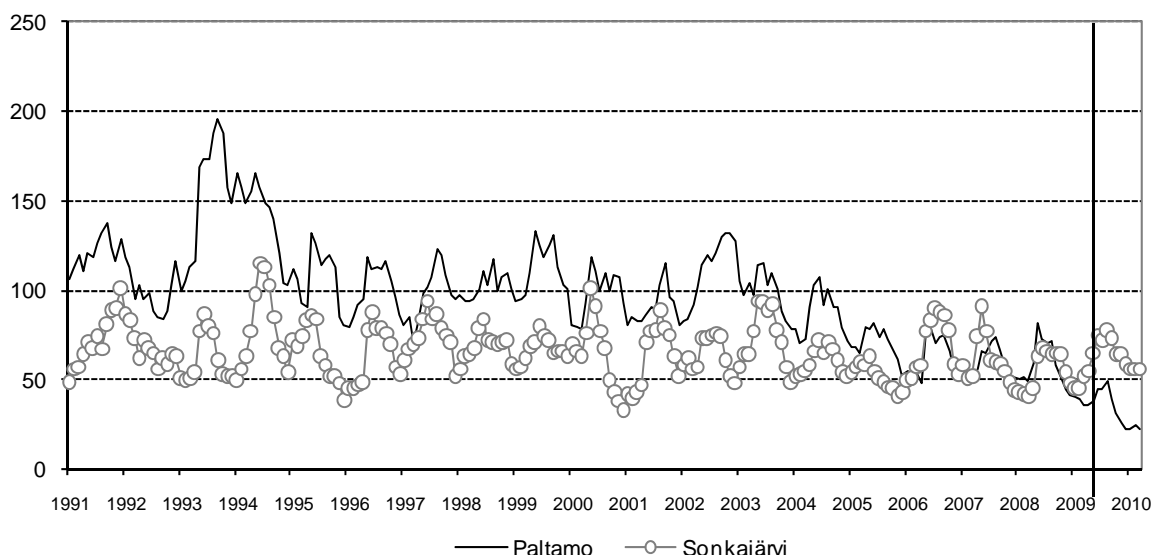
Työllistämishankkeen kokonaiskuvan luominen vaatisi tietoa siitä, mitä Paltamossa olisi tapahtunut ilman mallin käyttöönottoa. Vertailuasetelmaa ei ymmärrettävistä syistä pystytty muodostamaan pelkästään Paltamon avulla. Paras vaihtoehto kuntatason tarkasteluissa on valita Paltamoa läheisesti muistuttavia kuntia ja käyttää niitä kuvaamaan kunnan kehitystä ilman työllistämishanketta. Vertailuryhmään valitaan mahdollisimman hyvin Paltamoa vastaavia kuntia. Erityistä huomiota kiinnitetään muodostetun vertailuryhmän ja Paltamon historiallisen kehityksen samankaltaisuuteen.

Tämän jälkeen verrataan keskenään Paltamoon ja muodostettuun vertailuryhmään kohdentuvia kuntatason tuloja ja menoja, väestökehitystä, yksityisen sektorin työllisyyttä ja niin edelleen. Edellyttäen, että nykyinen suhdannevaihtelu vaikuttaa Paltamoon ja vertailukuntiin aiempaan tapaan, asetelma tuottaa talouden vaihteluista puhdistetun arvion Paltamon mallin kuntatason vaikutuksista. Vertailuasetelmaa hahmotetaan kuvioissa 1 ja 2. Kyseiset kuviot muodostaisivat pohjan kuntatason vaikuttavuusarvioinnille, jos Paltamon vertailukunta muodostuisi pelkästään Sonkajärvestä ja tutkimuskysymyksenä olisivat työllisyyskokeilun vaikutukset työttömien ja palkkaperusteisesti työllistettyjen lukumääriin.



Kuvio 1. Paltamon ja Sonkajärven työttömien lukumäärät.

Esimerkkikuviot on valittu puhtaasti tietojen ajankohtaisuuden perusteella. Luvut kuvaavat työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) raportoimia työvoimatoimistojen asiakkaiden lukumääriä, joiden lukumäärän Paltamon kokeilu laskee määritelmän mukaisesti nolleen. Täysin mielenkiinnottomia nämä kuviot eivät kuitenkaan ole. Kuvion 1 perusteella Sonkajärven työttömien lukumäärä seurailee melko tarkasti Paltamon työttömien lukumäärän kehitystä. Tältä osin Sonkajärvi vaikuttaisi olevan hyvä verrokkia Paltamolle ja kuvaavan siedettävästi sitä, mitä Paltamon työttömien lukumäärälle olisi tapahtunut ilman työllistämiskokeilua. Liiallista painoa ei kannata antaa yksittäisille luvuille, mutta Sonkajärven kehitys osoittaa selvästi suhdannetilanteen hankaluuden. Työttömyys on seurantaajan aikana lähtenyt voimakkaaseen nousuun, mikä asettaa omat haasteensa Paltamon työllisyshankkeen läpiviemiselle. Lukujen perusteella Paltamossa olisi nimittäin ilman työllistämiskokeilua ollut noin 50 työtöntä enemmän joulukuussa 2009 kuin vastaavaan aikaan edellisenä vuonna.



Kuvio 2. Paltamossa ja Sonkajärvellä palkkaperusteisina töissä olevat.

Kuvio 2 puolestaan osoittaa yhden Paltamon työllistämishankkeen monista sivuvaikutuksista. Poistamalla työttömät työnhakijat työvoimatoimistosta, kokeilu poistaa myös tarpeen työvoimahallinnon työttömille suunnattavilta toimenpiteiltä. Tämä ei sinällään vaikeuta arviointia, sillä normaalitilanteessa alueen työttömille on tarjolla erinäisiä työllistymisen edistämiseen suunnattuja toimenpiteitä. Lähtökohtaisesti Paltamon työllistämishanketta on verrattava siihen, mitä olisi tapahtunut normaalein työllistämistoimenpitein. Lopullisessa arviossa on kuitenkin yhtenä tekijänä huomioitava hankkeen aikana säästyvät työvoimahallinnon varat. Toinen huomionarvoinen seikka on palkkaperusteisesti työllistettyjen lukumäärissä ilmenevät erot. Erilaiset kehitysurat osoittavat kuntatason vertailujen yhden ongelman. Eri alueiden TE-keskuksille (nykyisille ELY-keskuksille) kohdennetuissa resursseissa on eroja ja eri alueiden työvoimatoimistot kohdentavat eri tavalla niille osoitettuja resursseja. Tämänkaltaiset erot saattavat heijastua lopulliseen vaikutusarvioon.

Esimerkkikuvioilla ei vielä päästä kovin syvälle työllisyys-hankkeen kuntatason vaikutusten arvioinnissa. Niistä saa kuitenkin käsityksen lopullisesta tutkimusasetelmasta kahdella muutoksella. Ensimmäiseksi kannattaa vaihtaa Sonkajärven tilalle hieman paremmin Paltamon kehitystä kuvaava vertailukohta. Toiseksi kannattaa vaihdella arvioitavia ilmiöitä työttömien lukumäärästä vaikkapa kunnan alueella asuville työttömille maksettuihin työmarkkinatukietuuksiin tai asuinkunnan perusteella kuntatasolle jaettuihin erikoissairaanhoidon hoitopäiviin. Näin alkaa hahmottua kuva tämän arviointihankkeen kuntatason vaikuttavuusarvioinnista.

Yksilötaso

Arviota ei kannata perustaa pelkästään kuntatason tietoihin. Alueen tarkasteluissa yhden kunnan ja sille muodostetun vertailukohdan väliset erot tuskin muodostuvat niin suuriksi, että ne olisivat tilastollisesti merkittäviä. Emme siis kykene kertomaan, mikä osa mahdollisista eroista johtuu itse politiikkatoimesta ja mikä osa on seurausta puhtaan sattuman aiheuttamista eroista. Lisäksi arviointiasetelma ei välttämättä ole täysin reilu. Kuntatasolla kaltaistaminen suoritetaan muodostamalla mahdollisimman hyvin Paltamoa *ennen työllistämiskokeilua* muistuttava vertailuryhmä. Edellä on kuitenkin esitetty useita mahdollisia sivuvaikutuksia, joiden kautta työllistämishankkeen kohderyhmä saattaa kokeilun seurauksena muotoutua työllistymismahdollisuuksiltaan keskimäärin heikomaksi kuin mitä se olisi ilman kokeilua. Kuntatason tarkastelussa tämä johtaa siihen, että saatu arviointitulokset yliarvioi kokeilun kustannukset ja aliarvioi sen tuotot.

Vaikutavuusarviota pystytään tarkentamaan yksilötason aineistoilla. Vertailu saadaan reilummaksi valitsemalla muiden kuntien asukkaista mahdollisimman hyvin paltamolaisia muistuttavia henkilöitä. Tämä tapahtuu kuntatason tarkastelun tapaan kaltaistamalla eri alueiden asukkaita työttömyyshistorian, iän, koulutuksen, ammatin ja niin edelleen suhteen toisiaan vastaaviksi. Mahdollisten uhkavaikutusten johdosta tarkasteluun otetaan työttömyyden lisäksi muutkin työmarkkinatilat. Lisäksi seuranta on aloitettava jo hyvissä ajoin ennen kokeilun toimeenpanoa, jotta lisääntyneen aktiivisuuden uhkavaikutuksia kyetään ylipäättään arvioimaan.

Uhkavaikutusten selvittämisen jälkeen arvioimme, mitä Työvoimatalon asiakkaille olisi tapahtunut ilman Paltamon mallin käyttöönottoa. Tässä hyödynnämme muiden kuntien alueilta Työvoimatalon asiakkaita kaikin puolin vastaavista henkilöistä muodostettua vertailuryhmää. Tavoitteena on selvittää muun muassa, edistääkö Työvoimatalon palvelusuhde avoimille työmarkkinoille siirtymistä, pidentääkö Työvoimatalon palvelusuhde avoimien työmarkkinoiden ulkopuolella vietettyä aikaa, estääkö palvelusuhde työvoiman ulkopuolelle siirtymistä, mitkä ovat mallin vaikutukset yksilöiden ja kotitalouksien toimeentuloon ja vaikuttaako Työvoimatalon asiakkuus muuttohalukkuuteen. Yksilötason tarkasteluissa havaintojen lukumäärä kasvaa olennaisesti kuntatason tarkastelusta, mikä edesauttaa tarkempien arviointitulosten muodostamista.

Rekisteriaineistoihin pohjautuvassa yksilötason tutkimuksessa tarvittavan tietopohjan kokoaminen muodostaa suuren haasteen. Tarvittava tietomäärä on jo yksin tutkittavan ilmiön monimuotoisuuden takia valtava. Uskottavan arvioinnin suorittaminen vaatii laajan taustatekijöiden joukon, joiden suhteen eri ryhmät saatetaan toisiaan vastaviksi. Tarvittavat aineistot ovat olemassa, mutta niiden kokoaminen on varsin työlästä. Lisäksi tarvitaan yhteistyötä Paltamon Työvoimatalon kanssa, jotta Työvoimatalon asiakkaista saadaan tarvittavat tiedot tutkimusaineistoon. Tutkimusaineisto käsitellään tunnistettomassa muodossa ja lisäksi julkaistavat arviointitulokset koskevat laajoja ryhmiä, joten yksilöiden tietosuoja ei ole sinällään missään vaiheessa tutkimusta kyseenalaistettuna. Ratkaistavana on kuitenkin se, mikä taho suorittaa henkilötunnuksin tehtävän aineistojen yhdistämisen. Tähän ei ole luvassa apua Tilastokeskuksesta, joka muutoin olisi luonteva yhteistyökumppani laajojen tilastoaineistojen muodostamisessa. Syynä tähän on se, että Tilastokeskus on kategorisesti kieltäytynyt luovuttamasta asuinkuntaa koskevaa tietoa laajoihin tietoaaineistoihin. Käytäntö vaikeuttaa ylipäätään aluetason arviointitutkimusta ja erityisesti poliittikkatoimien arvioinneissa, joissa tarvitaan laajaa yksilötason taustatietoja kartoittavaa tietoaaineistoa tietyistä kunnista.

Yhtymäkohdat muihin osahankkeisiin

Taloudellisten vaikutusten osatutkimus suoritetaan arviointihankkeen aikataulun mukaisesti vuosina 2010 – 2013. Ensimmäisen kokeiluvuoden kuntatason rekisteritiedot valmistuvat vuoden 2010 lopulla. Yksilötason aineistoja on osittain saatavilla samoihin aikoihin, mutta osa tiedoista saadaan vasta arviointihankkeen loppupuolella. Varsinaiset analyysit painottuvat muiden rekisteritietoja hyödyntävien osahankkeiden tapaan tutkimushankkeen loppupuolelle. Näitä ennen mahdollisesti saatavat tiedot ovat luonteeltaan alustavia.

Taloudellisten vaikutusten arviointiin keskittyvä osahanke linkittyy aineistoyhteistyön kautta kuntoutustutkimuksen osahankkeeseen (B) sekä tulonsiirto ja kannustavuushankkeeseen (H). Välttämättömiä yksilötason tietoja saadaan TEMin työnhakijarekisteristä sekä KELAn etuusrekisteristä. Osahanke saattaa tarvita myös ETK:n työllisyysjaksoja sekä vakuusvalvontaviraston tietoja koskien ansiosidonnaisen työttömyysturvan saajia. Näitä voidaan edelleen täydentää tarpeen mukaan muilla tiedoilla, kuten esimerkiksi verotiedoilla. Aihepiiriensä puolesta taloudellisten vaikutusten -osakokonaisuus liittyy luontevasti muihin osahankkeisiin. Esimerkiksi työllistyminen, työmarkkinoiden ulkopuolelle siirtyminen, opiskelu ja muut työmarkkinasiirtymät ovat olennaisia osia haastatteluin suoritettavissa kvalitatiivisissa osahankkeissa. Aiempien kokemusten perusteella samaa ilmiötä tarkastelevat kvalitatiiviset ja kvantitatiiviset tulokset täydentävät mukavasti toinen toisiaan. Rekisteriaineiston hyödyntäminen auttaa myös täydentämään terveys- ja hyvinvointivaikutuksia tarkastelevan osahankkeen antamaa kuvaa työllisyyskokeilusta. Rekisteriaineistoon pohjautuvaa tutkimusta ei nimittäin tarvitse rajata yhden hetken poikkeileikkaukseen Paltamon asukkaista ja heidän verrokeistaan. Tarkastelut laajentuvat täten myös kokeilun aikana työttömiksi tuleviin henkilöihin.

Lähteet

Geerdsen, Lars Pico (2006) Is There a Threat Effect of Active Labour Market Programmes? A Study of ALMP in the Danish UI System? *Economic Journal*, 116, 738-750.
Huotari, Anne (2008) Paltamon Työtä Kaikille – hanke: Toiminnimi Anne Huotarin selvitystyön loppuraportti.

Hämäläinen, Kari & Tuomala, Juha & Ylikännö, Minna (2009) Vuoden 2006 työmarkkinatukiuudistuksen puolivälin tarkastelu. *Talous & Yhteiskunta* 1/2009, 48-53. tutkimusky-symyksiä
Schoeb, Ronnie & Thum, Marcel (2007) Burgerarbeit – die neue Wunderwaffe? *Ifo Dresden berichtet* 2/2007, 37-38.

Osatutkimus J: Arviointimallin kehittäminen

Riitta-Liisa Kokko ja Pirjo-Liisa Kotiranta

Arviointihankkeessa kehitetään työllistämishankkeiden vaikutusten arvioinnin perusmalli, jota voidaan soveltaa myös muiden vastaavien yhteiskunnallisten interventioiden arvioinnissa. Hanke toteutetaan yhteistoiminnallisesti arvioinnin tutkimuskokonaisuuden eri osatutkimusten A–I kanssa.

Arviointitutkimuksen käsittein vaikutukset ovat taloudellisia-sosiaalisia muutoksia, jotka seuraavat tuotoksista. Arvioinnin kannalta kiinnostavia vaikutuksia ovat ne, joita toiminnalla tai toimenpiteillä tavoitellaan. Myös muut kuin tavoitellut vaikutukset voivat olla tärkeitä. Vaikutukset (impacts) voivat olla välittömiä vaikutuksia eli tuloksia (results) tai pitkän tähtäimen vaikutuksia (outcomes). Vaikuttavuudella tarkoitetaan tavaroiden tai palvelujen (esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon toimenpiteiden) kykyä tyydyttää inhimillisiä tarpeita. Vaikuttavuus-käsite viittaa toimenpiteiden tavoiteltuihin seurauksiin. (FinSoc Työpa-pereita 3/2001.)

Arviointi on monimuotoista. Se on jonkin kohteen arvon, merkityksen tai ansion määrittämistä. Arviointitutkimus (appraisal, assessment, evaluation, evaluation research) on arviointia, jossa käytetään systemaattisia tiedonkeruun menetelmiä. Formatiivinen arviointi on arviointia, jossa tuotetaan tietoa palvelujen tuottajille ja kehittäjille ja se on jatkuvaan seurantaan perustuvaa prosessiarviointia. Summatiivisessa arvioinnissa tuotetaan tietoa päätöksentekijöiden tarpeisiin ja pyritään kokonaisvaltaiseen arvioon toiminnan aikaansaannoksista ja tuloksista. Realistinen arviointi on tapauskohtaista työikäntöjen vaikuttavuuden arviointia ja se pyrkii selvittämään, millainen interventio vaikuttaa, kenen kohdalla ja missä olosuhteissa. Arviointi edellyttää systemaattista asiakaskohtaista aineistonkeruuta ja aineistojen analysoinnissa voidaan käyttää sekä määrällisiä että laadullisia menetelmiä. (emt.)

Arviointimallin kehittäminen on luonteeltaan monitieteistä ja sisältää eri osatutkimusten käyttämiä lähestymistapoja ja menetelmiä. Tämän arviointimallin kehittämisen painopiste ja ajankohta on tutkimuskokonaisuuden loppuvaiheessa vuonna 2013, jolloin osatutkimuksilla on arviointihankkeen toteutuksen tuottamaa tietoa Paltamon mallista ja siten laaja-alaisen yhteiskunnallisen intervention arvioinnista. Kukin osatutkimus vastaa omalta osaltaan käyttämiensä arviointimenetelmien kuvaamisesta ja niiden perusteella kehitetään osatutkimus J:ssä yhtenäinen arviointimalli. Osatutkimusten tuotoksia tarkastellaan samalla kriittisyydellä kuin arvioinnin kohdetta. Arviointimallin kehittäminen toimii osaltaan myös tämän arviointitutkimuksen meta-arviointina.

Seuraavassa on kuvattu yhteiskunnallisten interventioiden arviointitutkimuksessa käytettäviä keskeisiä tekijöitä, joita voidaan ottaa huomioon arviointimallin kehittämisessä. Yhteiskunnallisten, monimutkaisten ja monimuotoisten interventioiden arvioinnissa voidaan noudattaa esimerkiksi seuraavanlaista vaikuttavuuden arvioinnin peruskysymyksistä koostuvaa tarkistuslistaa:

1. Systemaattinen kirjallisuushaku.
2. Kohdennustasoja voi olla ainakin kolme, yksilöt, yhteisötaso ja koko väestö. Interventio voidaan myös kohdentaa useammalla tasolle ja sen vaikutuksia on erikseen mitattava eri tasoilla.
3. Monimutkainenkin interventio pitää kuvata niin tarkasti, että kuka tahansa pystyy sen toistamaan omassa toimintaympäristössään. Yksityiskohtainen kuvaus sopii julkaistavaksi esim. hankkeen www-sivuilla.
4. Interventio saattaa muuntua ajan myötä joko ulkoisista seikoista johtuen tai yksinkertaisesti siksi, että toteuttamisen aikana on opittu asiasta ja toteuttamisesta enemmän. Interventioissa tulee huomioida muuttuva toimintaympäristö.

5. Toimintaympäristö on ratkaisevan tärkeä: mikä toimii yhdessä paikassa, ei välttämättä toimi yhtä tehokkaasti toisessa ympäristössä. Tutkijan tulee seurata toimintaympäristössä mahdollisesti tapahtuvia muutoksia intervention aikana.
6. Laadullinen tutkimusosuus voi olla hyvä tapa sitouttaa kohdehenkilöitä kehitystyöhön.
7. Monimutkaisten interventioiden arvioinnin mahdolliset eettiset ongelmat pitää ottaa huolelliseen pohdintaan. Osallistujien itsemääräämisoikeus, tietoinen suostumus, mahdolliset yhteiskunnalliset vaikutukset, mahdolliset haittavaikutukset jne. kannattaa pohtia huolellisesti ennen eettisen arvioinnin pyytämistä.
8. Jokaisella laajalla interventiolla pitää olla asianmukainen monitorointi- ja ohjauryhmä.
9. Arviointi tulee raportoida asianmukaisesti.
10. Intervention kehittämisessä on hyödyllistä, jos mahdollisimman moni arvioi siinä käytettäviä arviointimenetelmiä.
11. Tutkimukseen on hyvä saada tilastotieteen asiantuntemus mukaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Näin jo tutkimuksen suunnittelussa pystytään huomioimaan monimutkaisten interventioiden tilastolliset erityispiirteet. Analyysistrategian valinta riippuu tutkimusmallista.

(Developing and Evaluating Complex Interventions, www.mrc.ac.uk/complexinterventions_guidance)

Lähteet

Arviointi sosiaalipalveluissa. Katsaus arvioinnin peruskysymyksiin. Stakes, FinSoc Työpapereita 3/2001. Helsinki 2001.

Developing and Evaluating Complex Interventions, www.mrc.ac.uk/complexinterventions_guidance. Luettu 3.5.2010.